



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales

Berne, le

Stabilisation de l'AVS (AVS 21)

Rapport explicatif pour la procédure de consultation

Département fédéral de l'intérieur DFI
Inselgasse 1, 3003 Berne
Téléphone +41 58 462 80 41
Courriel info@gs-edi.admin.ch
www.admin.ch

Avant-projet et rapport explicatif sur la stabilisation de l'AVS (AVS 21)

Condensé

Le financement de l'AVS se dégrade depuis 2014. Les recettes ne permettent plus de couvrir les rentes en cours ; or, le système de financement par répartition requiert un équilibre constant entre les recettes et les dépenses. Ce problème ne fera que s'aggraver à partir de 2020 avec le départ à la retraite des personnes nées durant les années à forte natalité. Le déficit de répartition cumulé entre 2021 et 2030 atteindra 43 milliards de francs alors que le besoin de financement pour une couverture complète du Fonds de compensation sera de 53 milliards de francs. Le financement des rentes n'est donc plus garanti. Le projet de stabilisation de l'AVS vise à résoudre ce problème. Les mesures proposées permettent de maintenir le niveau des prestations et d'assurer l'équilibre financier de l'AVS.

Contexte

Au cours de la dernière décennie, les tentatives d'adaptation du régime de la prévoyance vieillesse ont échoué. Les projets précédents, considérés comme déséquilibrés, ont été refusés soit très tôt par le Parlement soit, plus tard, en votation populaire. La réforme de la prévoyance vieillesse 2020, qui visait à réformer le 1^{er} et la prévoyance professionnelle obligatoire, a été également rejetée par le peuple et les cantons en septembre 2017. L'une des raisons avancées pour expliquer ce rejet était la complexité du projet. Le Conseil fédéral tient compte de ce résultat. Bien que les défis démographiques et économiques concernent simultanément tant l'AVS que la prévoyance professionnelle obligatoire, le Conseil fédéral propose de ne plus poursuivre les mesures nécessaires dans le cadre d'une seule réforme commune à l'AVS et au 2^e pilier obligatoire. Les réformes de l'AVS et du 2^e pilier obligatoire feront donc l'objet de deux projets distincts, mais dont les objectifs restent les mêmes : conserver le niveau des rentes et garantir le financement du régime de la prévoyance vieillesse. Il conviendra aussi de tenir compte des besoins en matière de flexibilité.

Contenu du projet

Au vu de la situation financière de l'AVS et de l'urgence de la réforme, le projet se limite aux éléments qui sont essentiels pour maintenir le niveau des rentes et pour garantir le financement de l'AVS. Les modifications principales sont les suivantes :

De l'âge de la retraite à l'âge de référence : instauration d'un modèle flexible

À l'heure actuelle, l'âge de la retraite est de 65 ans pour les hommes et de 64 ans pour les femmes, tant dans l'AVS que dans la prévoyance professionnelle obligatoire. Les possibilités de percevoir les prestations de vieillesse de manière flexible sont limitées. Or, ce système rigide ne répond plus aux besoins des assurés, ni au contexte démographique. C'est pourquoi il est proposé de remplacer la notion d'« âge de la retraite » par celle d'« âge de référence », qui offre une grande souplesse vers le bas

et vers le haut. Cet âge de référence est fixé à 65 ans pour les hommes et pour les femmes dans l'AVS et dans la prévoyance professionnelle obligatoire.

Mesures de compensation pour le relèvement de l'âge de référence pour les femmes

Le relèvement de l'âge de référence des femmes s'accompagne de mesures de compensation appropriées. Deux modèles sont proposés : l'un pour un montant de 400 millions et l'autre pour un montant de 800 millions de francs. Le premier modèle prévoit d'améliorer les conditions d'anticipation de la rente de vieillesse pour les femmes qui, quelle qu'en soit la raison, ne peuvent pas travailler jusqu'à 65 ans. Dans ce cas, la rente de vieillesse anticipée ne sera que peu, voire pas du tout réduite. Le second modèle prévoit lui aussi l'application de taux de réduction plus favorables en cas d'anticipation. D'autre part, la rente de vieillesse des femmes ayant des revenus bas à moyens, qui travaillent jusqu'à 65 ans et qui perçoivent donc leur rente à partir de 65 ans, sera calculée à l'aide d'une nouvelle formule des rentes grâce à laquelle elle sera plus élevée. Cette possibilité d'amélioration a pour objectif d'inciter les femmes à poursuivre leur activité professionnelle jusqu'à l'âge de référence ou même au-delà.

Flexibilisation de la retraite

Le moment de la perception de la rente pourra être choisi avec plus de souplesse : il sera possible de percevoir la totalité ou une partie de la rente AVS entre 62 et 70 ans. La possibilité d'anticiper ou d'ajourner une partie de la rente sera aussi prévue dans la prévoyance professionnelle obligatoire. L'assuré qui poursuit son activité lucrative après avoir atteint l'âge de référence pourra augmenter le montant de sa rente AVS grâce aux cotisations versées après son 65^e anniversaire et combler aussi des lacunes de cotisations. Les petits revenus continueront à ne pas être soumis à l'obligation de cotiser (franchise mensuelle de 1400 francs).

AVS : relèvement de la TVA pour assurer le financement de l'AVS

L'AVS a besoin de moyens financiers supplémentaires pour financer les rentes. Le déficit de répartition cumulé entre les années 2021 à 2030 atteindra la somme totale de 43 milliards de francs. Afin de garantir une couverture complète du Fonds de compensation, les moyens nécessaires se monteront pour la même période au total à 53 milliards de francs. Le relèvement de l'âge de référence pour les femmes, les mesures de compensation qui l'accompagnent ainsi que la flexibilisation de la retraite permettront de réduire le besoin de financement de l'AVS de 53 à environ 49 milliards de francs jusqu'en 2030. Afin de couvrir le besoin de financement restant, il est proposé d'augmenter la TVA de 1,5 point de pourcentage. La hausse de la TVA sera réduite à proportion des recettes supplémentaires en faveur de l'AVS prévues dans le Projet fiscal 17, qui seront générées par l'augmentation des cotisations salariales et de la contribution de la Confédération, ainsi que par l'attribution à l'AVS de l'intégralité du pour-cent démographique de la TVA.

Considérant qu'il est nécessaire de retrouver une dynamique de réformes régulières de l'AVS afin de faire face aux constants défis de l'assurance, notamment en termes structurels, une nouvelle réforme déployant ses effets au-delà de 2030, à savoir l'horizon d'AVS 21, devra être mise en route au milieu de la prochaine décennie.

Table des matières

Condensé	3
1 Besoin de financement de l'AVS	7
1.1 Nécessité d'agir dans la prévoyance vieillesse obligatoire	8
1.2 Travaux préparatoires du Conseil fédéral	9
1.2.1 Votation sur la réforme Prévoyance vieillesse 2020	9
1.2.2 Résultat des discussions avec les milieux intéressés	10
1.2.3 Option de réforme de l'AVS retenue	10
1.2.4 Options de réforme examinées mais non retenues	10
1.2.4.1 Réforme portant uniquement sur un financement	10
1.2.4.2 Autre option de réforme examinée	11
1.2.5 Mesures non traitées dans le cadre de ce projet	12
1.2.5.1 Désenchevêtrement des comptes de la Confédération	12
1.2.5.2 Autres mesures découlant de la réforme Prévoyance vieillesse 2020	13
1.2.6 Lien avec le Projet fiscal 17	14
1.3 Objectifs	15
1.4 Méthode	17
1.5 Évolution démographique et économique	17
1.5.1 Évolution démographique	17
1.5.2 Évolution économique	20
1.6 Perspectives financières	22
1.6.1 Contexte	22
1.6.2 Perspectives financières de l'AVS	23
2 Procédure préliminaire	26
2.1 Évolution de l'AVS depuis la 10 ^e révision de l'AVS	26
2.2 Travaux préparatoires	28
3 Comparaison internationale	30
4 Présentation du projet	32
4.1 Âge de référence et flexibilisation de la retraite	32
4.1.1 Nécessité de la flexibilisation	32
4.1.2 De l'âge de la retraite à l'âge de référence	33
4.2 Harmonisation de l'âge de référence à 65 ans	34
4.2.1 Motifs plaidant pour une harmonisation de l'âge de référence	34
4.2.2 Relèvement progressif de l'âge de référence à 65 ans	35
4.2.3 Conséquences financières du relèvement de l'âge de référence	36
4.3 Mesures de compensation pour les femmes	37
4.3.1 Nécessité des mesures de compensation	37
4.3.2 Variante à 400 millions de francs	38
4.3.3 Variante à 800 millions de francs	40

4.3.3.1	Taux de réduction favorables en cas d'anticipation de la rente	40
4.3.3.2	Adaptation de la formule des rentes	42
4.3.4	Conséquences financières	43
4.4	Flexibilisation de la retraite	45
4.4.1	Réglementation en vigueur	45
4.4.2	Réglementation proposée	45
4.4.2.1	Perception d'une partie de la rente AVS	45
4.4.2.2	Perception de la rente AVS avant l'âge de référence	46
4.4.2.3	Perception de la rente AVS après l'âge de référence	47
4.4.2.4	Modifications dans le calcul de la rente	48
4.4.2.5	Mesures incitatives pour travailler au-delà de 65 ans	49
4.4.2.6	Conséquences financières de la flexibilisation	52
4.4.2.7	Partage des revenus réalisés durant le mariage	53
4.4.2.8	Plafonnement des rentes	53
4.5	Coordination avec la prévoyance professionnelle	54
4.5.1	Nécessité d'une coordination entre l'AVS et la prévoyance professionnelle	54
4.5.2	Harmonisation de l'âge de référence à 65 ans	55
4.5.2.1	Nombre de femmes concernées par le relèvement de l'âge de référence à 65 ans	56
4.5.2.2	Conséquences financières	56
4.5.3	Perception partielle, anticipation et ajournement de la prestation de vieillesse	57
4.5.3.1	Anticipation	57
4.5.3.2	Ajournement	58
4.6	Coordination avec les autres assurances sociales	59
4.7	Financement de l'AVS	61
4.7.1	Besoin en financement	61
4.7.2	Mesures examinées	62
4.7.3	Relèvement de la TVA	63
4.7.4	Conséquences financières pour l'AVS	65
5	Commentaire des dispositions	66
5.1	Arrêté fédéral sur le financement additionnel de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée	66
5.2	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)	66
5.3	Modifications d'autres actes	77
5.3.1	Code civil (CC)	77
5.3.2	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)	77
5.3.3	Loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC)	79
5.3.4	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)	80
5.3.5	Loi sur le libre passage (LFLP)	84

5.3.6	Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA)	85
5.3.7	Loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM)	85
5.3.8	Loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG)	86
5.3.9	Loi sur l'assurance-chômage (LACI)	86
6	Conséquences	88
6.1	Conséquences financières sur les assurances sociales	88
6.1.1	Conséquences sur l'AVS	88
6.1.2	Conséquences sur l'assurance-invalidité	89
6.1.3	Conséquences sur les prestations complémentaires	89
6.1.4	Conséquences sur l'assurance-chômage	90
6.1.5	Conséquences sur les autres assurances sociales	90
6.2	Conséquences pour la Confédération	90
6.3	Conséquences pour les cantons et les communes	92
6.4	Conséquences économiques	93
6.4.1	Financement additionnel en faveur de l'AVS par la TVA	93
6.4.2	Harmonisation de l'âge de référence	97
6.5	Conséquences sociales	97
6.5.1	Relèvement des taux de TVA	97
6.5.2	Flexibilisation de la retraite et harmonisation de l'âge de référence	99
7	Relation avec le programme de la législature	100
8	Aspects juridiques	100
8.1	Constitutionnalité	100
8.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	101
8.2.1	Instruments des Nations Unies	101
8.2.2	Instruments de l'Organisation internationale du Travail	101
8.2.3	Instruments du Conseil de l'Europe	102
8.2.4	Droit de l'Union européenne	102
8.2.5	Compatibilité des différentes mesures avec le droit international	103
8.3	Forme de l'acte à adopter	103
8.4	Délégation de compétences législatives	103
8.5	Conformité à la législation sur la protection des données	103

Arrêté fédéral sur le financement additionnel en faveur de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée (*projet*)

Modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (*projet*)

Annexe: Budget de l'AVS	104
--------------------------------	------------

Avant-projet et rapport explicatif sur la stabilisation de l'AVS (AVS 21)

1 Besoin de financement de l'AVS

L'évolution démographique constitue un défi majeur pour l'AVS. En effet, la population vieillit et le faible taux de natalité qui prévaut depuis plusieurs dizaines d'années ne suffit pas à son renouvellement, ce qui engendre des modifications dans la pyramide des âges. L'AVS est une assurance dont le financement est basé sur le régime de répartition. Autrement dit, elle est basée sur le principe selon lequel les recettes courantes de l'assurance doivent couvrir l'ensemble des dépenses annuelles. Le résultat de répartition correspond ainsi à la relation entre ces deux paramètres. Pour garantir un résultat équilibré, le niveau du Fonds de compensation de l'AVS doit correspondre à 100 % des dépenses annuelles. Ce niveau de couverture est exigé par la loi (art. 107 LAVS). La solidité du financement des rentes réside donc non seulement dans un résultat de répartition positif, mais aussi dans une couverture complète du niveau du Fonds en proportion des dépenses. Jusqu'à présent, l'impact des modifications dans la structure de la population sur l'AVS a été discret dans la mesure où d'autres paramètres ont neutralisé leurs effets. Toutefois, depuis 2014, les dépenses de l'assurance sont systématiquement plus importantes que les recettes qui sont composées principalement des contributions salariales et de la participation de la Confédération. Le déficit de répartition cumulé depuis 2014 représente aujourd'hui déjà la somme de 2,7 milliards de francs. Malgré ce déséquilibre constant entre les dépenses et les recettes de l'assurance depuis 2014, les rendements de la fortune ont jusqu'à présent permis de contrebalancer cette situation et l'AVS a pu afficher un résultat comptable d'exploitation positif. Cependant, la génération à forte natalité des années 1955 à 1970 (génération dite babyboom) va progressivement arriver à la retraite à partir de l'horizon 2020-2025, ce qui va considérablement détériorer la situation financière de l'AVS. Dès l'année 2018, les rendements de la fortune ne devraient plus suffire à compenser le déficit de répartition. L'AVS affichera alors un résultat d'exploitation négatif et il faudra alors puiser dans le Fonds de compensation de l'AVS pour pouvoir financer les rentes en cours. Dès cet instant, le niveau du Fonds diminuera très rapidement. En effet, les réserves du Fonds, qui s'élèvent aujourd'hui à 45 milliards de francs (35 milliards sans la dette de l'AI), représentent l'équivalent d'une dépense annuelle. Dès le moment où ces réserves seront utilisées pour financer les rentes, le Fonds AVS sera vidé en l'espace de quelques années.

Le déficit de répartition constaté depuis 2014 va continuer de s'accroître de manière continue. Le déficit de répartition cumulé entre les années 2021 à 2030 atteindra la somme totale de 43 milliards de francs si aucune mesure n'est prise. En effet, les dépenses totales de l'AVS cumulées s'élèveront pour la même période à 534 milliards de francs alors que les recettes, elles, n'atteindront que 491 milliards de francs. Le déficit de répartition cumulé de 43 milliards de francs signifie par conséquent que des moyens financiers supplémentaires doivent être dégagés pour garantir le financement des rentes. Cependant, pour la même période, des ressources de 53 milliards de francs sont nécessaires pour redresser le niveau du Fonds de compensation de l'AVS à son niveau équilibré de 100 % des dépenses jusqu'en 2030. Face à cette situation, la prise de mesures s'avère nécessaire afin de pouvoir maintenir les acquis de l'assurance ainsi

que son équilibre financier. Ce problème est connu maintenant depuis longtemps. La dernière réforme de l'AVS date de 1997, avec l'entrée en vigueur de la 10^e révision de l'AVS. Cette révision a constitué une étape importante dans le développement de l'assurance dans la mesure où elle a notamment contribué à améliorer l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes et à mieux tenir compte de l'évolution des rôles au sein de la famille. La retraite flexible telle qu'on la connaît aujourd'hui fut elle aussi introduite dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS. Par la suite, seules des modifications ponctuelles, d'ordre technique, ont vu le jour. Depuis 20 ans, toutes les réformes d'envergure qui auraient contribué à la fois à adapter l'assurance au défi démographique et aux nouvelles exigences de notre société ont échoué. La dernière en date est la réforme Prévoyance vieillesse 2020 qui a été rejetée par le peuple et les cantons le 24 septembre 2017.

1.1 Nécessité d'agir dans la prévoyance vieillesse obligatoire

La nécessité d'agir dans le domaine de la prévoyance vieillesse obligatoire reste inchangée après le rejet de la réforme Prévoyance vieillesse 2020. Elle s'en trouve même renforcée. En effet, plus les mesures tardent pour équilibrer les finances de la prévoyance vieillesse obligatoire, plus les lacunes à combler sont importantes. La nécessité d'agir a par ailleurs été largement confirmée lors de la votation populaire, en particulier pour ce qui concerne l'AVS. Selon les scénarios financiers actuels, entre 2021 et 2030, le déficit de répartition cumulé représentera une somme globale de 43 milliards de francs. Cela implique que si aucune mesure n'est prise d'ici là, le taux de couverture des dépenses de l'AVS par le Fonds de compensation ne sera plus suffisant pour garantir le paiement des rentes. Déjà à partir des années 2021 et 2022, le Fonds AVS devra réduire ses actifs et pratiquer une politique de désinvestissement pour un montant d'environ 100 millions de francs par mois. Pour les années suivantes, ce désinvestissement mensuel sera même bien supérieur à ce moment. Autrement dit, l'assurance ne pourra plus, comme ces dernières années, produire des résultats de placements aussi intéressants et lorsque les réserves ne seront plus suffisantes, aucun rendement ne pourra être réalisé.

Dans le 2^e pilier, les taux d'intérêt sont à un niveau très bas, en particulier depuis l'année 2011 et le rendement des placements ne suffit pas pour financer les rentes au sein des institutions de prévoyance ayant un régime proche du minimum LPP. Le taux de conversion minimal LPP actuel de 6,8 % nécessite une expectative de rendement d'environ 5 % en moyenne sur le long terme. Or, les taux de rendement sont de 2 à 2,5 % en moyenne, et une amélioration rapide sur les marchés financiers est peu vraisemblable. Toutefois, cette problématique concerne avant tout les institutions de prévoyance ayant un régime proche du minimum LPP, soit environ 30 % des assurés. Étant donné qu'elles doivent appliquer un taux de conversion trop élevé et que l'épargne accumulée ne suffit pas à financer entièrement les rentes, ces institutions de prévoyance sont obligées de dégager un financement d'appoint, lequel prend généralement la forme d'un transfert de fonds peu transparent des actifs aux retraités. La nécessité d'agir demeure donc également dans le 2^e pilier.

1.2 Travaux préparatoires du Conseil fédéral

1.2.1 Votation sur la réforme Prévoyance vieillesse 2020

Les résultats de la votation du 24 septembre 2017 ont fait l'objet d'une enquête VOTO¹ menée auprès de 1511 votantes et votants. Selon cette enquête, la réforme Prévoyance vieillesse 2020 a été rejetée pour de nombreux motifs, mais aucun d'eux n'aurait pu à lui seul mener à l'échec. Le motif de rejet le plus souvent mentionné a été le supplément de 70 francs (19 %). Toutefois, ce motif de rejet n'a pas toujours été invoqué pour une raison de principe, mais parce que le supplément n'était pas prévu pour les rentiers actuels (7 %). Le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans a été le deuxième motif de refus le plus important (12 %). Toutefois, des différences régionales considérables ont été constatées. Le rôle joué par le référendum lancé expressément au nom des femmes par des syndicats de Suisse romande est apparu clairement. Tandis que 8 % des Suisses alémaniques et 15 % des Suisses italiens ayant rejeté la réforme ont invoqué le relèvement de l'âge de la retraite des femmes comme raison principale, en Suisse romande, cette motivation a été la première citée (29 %). 55 % des votants opposés au relèvement de l'âge de la retraite des femmes partageaient l'opinion selon laquelle l'âge de la retraite ne peut pas être relevé tant qu'il y a des écarts de salaires entre les hommes et les femmes. Toutefois, on relève que 40 % des personnes qui posaient l'égalité entre les hommes et les femmes comme condition à une harmonisation de l'âge de la retraite ont tout de même voté en faveur de la réforme du fait que celle-ci prévoyait des mesures de compensation. Un troisième motif de refus ne devant pas être négligé concerne la complexité et l'étendue du projet (11 %). Ce point a surtout porté sur le mélange des deux piliers et sur la multitude de mesures que comportait la réforme.

Du côté des partisans de la réforme, ils ont principalement invoqué le fait qu'une réforme est nécessaire. En effet, 41 % d'entre eux ont justifié leur vote par le fait notamment qu'aucune réforme n'avait abouti depuis 20 ans et que l'évolution démographique imposait de transformer le système. Le fait que le projet représentait un compromis équilibré est le deuxième motif le plus important (12 %) suivi de la nécessité de garantir le financement de l'AVS (9 %).

S'agissant du financement additionnel par le biais d'un relèvement de la TVA, il a été refusé pour un grand nombre de motifs, généralement en lien avec la réforme. Seuls 23 % des personnes indiquent que leur refus est lié à l'augmentation en tant que telle de la TVA pour financer l'AVS. La critique a essentiellement porté sur le détournement de la finalité de la TVA, sur la baisse du pouvoir d'achat qui en résulterait, ou il s'agissait de l'expression d'un refus global d'augmenter les taxes. Les personnes qui étaient favorables au relèvement de la TVA pour financer l'AVS ont justifié leur choix par le fait que la réforme permettait de maintenir le niveau des rentes (49 %). Le défi démographique a quant à lui été invoqué par 20 % des personnes favorables.

¹ Milic T., Reiss T. et Kübler D.: Enquête VOTO relative à la votation populaire fédérale du 24 septembre 2017, Aarau, Lausanne et Lucerne, 2017 ; http://www.voto.swiss/wp-content/uploads/2017/11/VOTO_Bericht_24_09_2017_FR_reduced.pdf.

1.2.2 Résultat des discussions avec les milieux intéressés

Suite au refus de la Prévoyance vieillesse 2020 le 24 septembre 2017, des discussions ont été menées, fin octobre 2017, avec l'ensemble des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale ainsi qu'avec les partenaires sociaux et les organisations intéressées. Il est ressorti de ces discussions qu'un large consensus existe quant à la nécessité de présenter rapidement un nouveau projet de réforme afin d'apporter des solutions aux problèmes démographiques et économiques. Les objectifs de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, à savoir le maintien du niveau des prestations de vieillesse ainsi que la garantie de l'équilibre financier, ont été confirmés. Si la plupart des acteurs ayant participé à ces discussions se sont accordés pour dire que tant l'AVS que le 2^e pilier nécessitent une réforme, ils ont cependant estimé que chaque assurance doit être réformée séparément, selon un calendrier distinct, la priorité devant être donnée à l'AVS.

1.2.3 Option de réforme de l'AVS retenue

Compte tenu de la nécessité d'aboutir à une réforme de manière urgente, le Conseil fédéral propose de limiter le projet aux mesures essentielles qui permettent de garantir l'équilibre financier de l'AVS, tout en maintenant le niveau des rentes. Les mesures principales sont ainsi l'harmonisation de l'âge de référence des hommes et des femmes à 65 ans, les mesures de compensation à cet effet et un financement additionnel en faveur de l'AVS. En complément à l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans, le présent projet doit également contenir des mesures relatives à la flexibilisation de la retraite. Ces dernières ont en effet largement été soutenues à tous les stades et elles font partie d'un concept lié à l'âge de référence. En outre, les mesures visant à inciter la poursuite de l'activité lucrative jusqu'à 65 ans et au-delà de cet âge doivent également être contenues dans le dispositif de retraite flexible.

Un des principaux enjeux de cette réforme est de prévoir des mesures de compensation suffisantes pour accompagner l'augmentation de l'âge de référence des femmes de 64 à 65 ans. Une telle augmentation constitue en effet un risque pour la réforme, comme le montre l'expérience des derniers projets rejetés. Elle a déjà été refusée à deux reprises en votation populaire avec pour principal argument que les femmes étaient tout particulièrement touchées. C'est pourquoi il importe de prévoir des mesures de compensation suffisantes.

1.2.4 Options de réforme examinées mais non retenues

1.2.4.1 Réforme portant uniquement sur un financement

Ce projet de réforme a pour objectif de maintenir le niveau des prestations de vieillesse et d'assurer l'équilibre financier de l'AVS. Compte tenu des perspectives financières de l'AVS, le Conseil fédéral considère que toutes les options doivent être examinées afin que l'équilibre financier de l'AVS puisse être garanti. En effet, la solidité de l'AVS et le principe de la solidarité sur lequel se fonde l'assurance font partie des valeurs essentielles aux yeux de la population. Afin de défendre ces valeurs et au vu des diverses possibilités d'action pour atteindre les objectifs fixés, le Conseil fédéral a souhaité mener une discussion ouverte sur les démarches à entreprendre,

respectivement sur l'orientation que doit prendre la prochaine réforme afin de sortir de l'impasse qui règne depuis plus de 20 ans. Un nouvel échec doit être évité à tout prix car il aurait de graves conséquences sur le paiement des rentes et sur l'économie.

Dans cette optique-là, le Conseil fédéral a discuté d'une option qui laissait de côté toute mesure visant une modification des conditions ouvrant le droit aux prestations et qui consistait uniquement à apporter un financement additionnel à l'AVS par le biais d'un relèvement de la TVA. Par le passé, l'AVS a déjà eu recours à des révisions lui permettant d'étendre son financement. En effet, depuis 1999, un point de TVA – appelé le pourcent démographique – est perçu en faveur de l'AVS². Depuis l'année 2000, le produit de l'impôt sur les maisons de jeu revient entièrement à l'AVS³ et en 2007, un capital de sept milliards de francs issu de la vente de l'or de la Banque nationale suisse (BNS) a été versé au Fonds de compensation de l'AVS. Ainsi, une réforme portant uniquement sur un financement additionnel permettrait elle aussi d'atteindre les objectifs de la réforme. En effet, l'importance du déficit de financement de l'AVS a pour conséquence que la portée des mesures relatives aux prestations est plutôt marginale et que ces dernières ne permettent pas, à elles seules, à garantir le financement de l'AVS.

Avec le rejet de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, le besoin de financement de l'AVS est devenu encore plus important. En effet, les mesures permettant d'endiguer les pertes financières de l'assurance n'ont pas pu être prises à temps et l'assurance fait face à des déficits depuis quelques années déjà. Or, plus les mesures tardent à être mises en œuvre, plus les déficits à combler sont importants. Ainsi, en optant pour une réforme de l'AVS portant uniquement sur un financement additionnel de l'assurance par le biais de la TVA, les taux de la TVA devraient être augmentés de 1,6 point de pourcentage afin de garantir que le Fonds de compensation de l'AVS atteigne son niveau légal de 100 % des dépenses annuelles jusqu'en 2030.

L'idée de présenter une réforme portant uniquement sur un financement additionnel de l'AVS n'a toutefois pas été retenue. En effet, le Conseil fédéral maintient son avis selon lequel une partie des mesures proposées dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020 doivent être reprises en parallèle, car elles répondent à des besoins induits par l'évolution de notre société. L'harmonisation de l'âge de référence constitue ainsi un pas vers l'égalité dans l'AVS alors que les mesures proposées en vue de flexibiliser la retraite, tout comme celles visant à encourager la poursuite de l'activité lucrative au-delà de l'âge de 65 ans, permettent de concrétiser des promesses de longue date.

1.2.4.2 Autre option de réforme examinée

Le Conseil fédéral a également examiné une deuxième option dont le contenu s'approchait du modèle proposé dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, sans reprendre toutefois les mesures relatives à la prévoyance professionnelle. Cette option prévoyait un financement additionnel de l'AVS mixte, faisant appel d'une part à un relèvement de la TVA et, d'autre part, à un apport de cotisations. Pour le reste, l'essentiel des éléments du projet tel que soumis à la votation populaire était

² RO 1998 1803; FF 1997 III 681

³ RO 2000 677; FF 1997 III 137

repris à l'exception des mesures de compensation prévues dans l'AVS (à savoir le supplément de 70 francs et le relèvement du plafonnement des rentes pour les couples mariés de 150 à 155 %). En guise de compensation au relèvement de l'âge de référence des femmes à 65 ans, cette option prévoyait de revaloriser les revenus de l'activité lucrative des femmes en appliquant un facteur correspondant à la part inexplicite des différences de salaires entre les femmes et les hommes. Cette part inexplicite s'élève actuellement à 7,4 %. Le financement additionnel s'articulait quant à lui de la manière suivante : les taux de la TVA auraient été relevés de 1 point de pourcentage alors que le taux de cotisation à l'AVS aurait fait l'objet d'une augmentation de 0,3 point de pourcentage. Après analyse, ce modèle n'a finalement pas été retenu car la mesure de compensation proposée, à savoir la revalorisation des revenus des femmes par le biais d'un facteur de revalorisation, n'est pas adéquate. Si le Conseil fédéral est sensible à la question des inégalités salariales entre les femmes et les hommes, sa position quant à l'adoption de mesures correctrices dans le dispositif de l'AVS n'a pas changé depuis le message concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020. Il maintient que la thématique de l'inégalité salariale entre les hommes et les femmes doit être traitée indépendamment de celle relative au relèvement de l'âge de référence des femmes, de sorte que les inégalités salariales doivent être combattues en amont et que l'application de correctifs au niveau de la rente AVS des femmes ne serait en revanche pas satisfaisante. Or, le Conseil fédéral s'est saisi de cette thématique et a transmis au Parlement son message du 5 juillet 2017 sur la modification de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes⁴.

1.2.5 Mesures non traitées dans le cadre de ce projet

1.2.5.1 Désenchevêtrement des comptes de la Confédération

L'AVS est financée par des fonds provenant de plusieurs sources. Il s'agit en premier lieu des cotisations des assurés et des employeurs, s'y ajoutent notamment les contributions des pouvoirs publics. La loi fédérale instaurant l'AVS en 1948 témoignait déjà de la volonté de financer l'assurance par des recettes provenant de différentes sources. C'est ainsi que la Confédération et les cantons ont contribué au financement de l'AVS dès sa création, d'abord à concurrence de 160 millions de francs, puis de 350 millions de francs, financés pour deux tiers par la Confédération et pour un tiers par les cantons. Ce n'est que lors de la 6^e révision de l'AVS, en 1970, qu'a été introduit le principe d'une contribution proportionnelle de 20 % des dépenses, répartie respectivement pour 15 % et pour 5 % entre la Confédération et les cantons. Ce rapport a été légèrement modifié lors de révisions ultérieures, la part de la Confédération se chiffrant à 16,36 % dès 1999, contre 3,64 % pour les cantons. En 2008, le nouveau régime de péréquation financière et de répartition des charges entre la Confédération et les cantons (RPT) a supprimé la contribution des cantons à l'AVS et fixé celle de la Confédération à 19,55 % des dépenses. En 2017, la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS s'élevait à plus de 8 milliards francs.

Du fait de son couplage aux dépenses de l'AVS, la contribution fédérale augmente dans la même proportion que les dépenses, ce qui contribue à alléger la charge financière croissante que l'évolution démographique fait peser sur l'AVS. Dans le même temps, la Confédération doit attribuer à l'AVS une part toujours plus

⁴ FF 2017 5169

importante de son budget (en 2017, 12,4 % des dépenses). Cette charge croissante a pour conséquence d'entraver la réalisation des autres tâches de la Confédération. La règle du frein à l'endettement exige que des dépenses supplémentaires dans un domaine soient compensées par des recettes supplémentaires ou des économies dans d'autres domaines. Puisque, contrairement aux dépenses, des recettes supplémentaires ne peuvent pour la plupart être décidées que suite à des modifications législatives ou constitutionnelles, les dépenses croissantes de l'AVS affectent de plus en plus les autres tâches de la Confédération. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral se doit de trouver une solution qui tienne compte tant des besoins de financement de l'assurance que de l'évolution des recettes fédérales.

Le 8 novembre et le 20 décembre 2017, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre l'examen de la question du désenchevêtrement des comptes de la Confédération de ceux de l'AVS séparément de ce projet de réforme de l'AVS. Cela implique que l'actuelle répartition du point de pourcentage de TVA démographique revenant à la Confédération doit être maintenue (83 % des recettes du point de pourcentage de TVA démographique reviennent à l'AVS alors que 17 % d'entre elles sont attribuées à la Confédération). Pour les finances fédérales, il ne serait en effet pas adéquat de céder à l'AVS la part des recettes du point de pourcentage de TVA démographique sans procéder à une modification de la contribution de la Confédération en contrepartie. Il est cependant important de relever qu'une hausse de la contribution fédérale est soumise à discussion dans le cadre du Projet fiscal 17 (cf. 1.2.6).

1.2.5.2 Autres mesures découlant de la réforme Prévoyance vieillesse 2020

Dans son message du 19 novembre 2014 concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, le Conseil fédéral n'avait pas uniquement présenté un projet réformant simultanément l'AVS et la prévoyance professionnelle. Son projet s'apparentait bien plus à une réforme globale des deux piliers. Or, lors des débats parlementaires, le Parlement a décidé de renoncer aux mesures susceptibles de constituer un obstacle au succès de la réforme dans le cadre d'une votation populaire. Les mesures suivantes ont ainsi été supprimées :

- Adaptation des rentes de survivants ;
- Mesures visant à mettre les indépendants sur un pied d'égalité avec les salariés du point de vue des cotisations ;
- Introduction d'un mécanisme d'intervention financier dans l'AVS.

En outre, le Parlement a également renoncé à modifier les conditions d'octroi des rentes pour enfant de l'AVS dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, considérant que les données existantes n'étaient pas suffisantes. Afin d'avoir une analyse approfondie de cette thématique, le Conseil des États a adopté, le 7 mars 2017, le postulat 16.3910 « Rentes pour enfants du 1^{er} pilier, analyse approfondie » déposé par sa Commission de la sécurité sociale et de la santé publique. Pour répondre à ce postulat, la mise en place d'un projet de recherche a été nécessaire, l'AVS ne disposant pas de telles données. Les travaux relatifs à ce projet devraient se terminer début 2019.

Ainsi, pour ce projet de réforme, le Conseil fédéral propose de renoncer à y introduire les mesures précitées afin d'axer la discussion sur les éléments essentiels et urgents en vue de garantir l'équilibre financier de l'AVS.

1.2.6 Lien avec le Projet fiscal 17

Lors de sa séance du 7 juin 2018, le Conseil des Etats s'est prononcé, dans le cadre du Projet fiscal 2017 (18.031 Message du 21 mars 2018 concernant la loi fédérale sur le Projet fiscal 2017), en faveur d'une compensation sociale dans l'AVS à la place de l'augmentation des allocations familiales proposée par le Conseil fédéral. Il est ainsi préconisé que pour chaque franc de recettes fiscales perdu par la Confédération, les cantons et les communes en raison du Projet fiscal 17, un franc est affecté au financement de l'AVS. Pour cela, il est prévu de relever le taux de cotisation AVS de 0,3 point de pourcentage (0,15 point pour les employeurs et 0,15 point pour les employés), de céder à l'AVS la totalité du pourcent du point de TVA démographique et de relever la contribution de la Confédération en faveur de l'AVS. Selon le message du Conseil fédéral, les conséquences financières du projet pour la Confédération, les cantons et les communes sont estimées à 1,78 milliard de francs. Avec la réglementation réduisant l'imposition des dividendes, les pertes s'élèvent à 2,1 milliards de francs, le même montant devant être reversé à l'AVS. Ce projet sera traité le Conseil national lors de la session d'automne 2018. Dans la mesure où il n'est pas encore certain que ce projet soit accepté, les modifications qu'il entraîne ne sont pour l'heure pas incluses dans le projet relatif à la stabilisation de l'AVS (AVS 21). Si ce financement devait être adopté par l'Assemblée fédérale, le besoin de financement de l'AVS passerait alors de 53 milliards de francs à environ 23 milliards de francs.

Si la mesure de compensation prévue est adoptée par l'Assemblée fédérale, le besoin de financement de l'AVS devra être réévalué dans le cadre du message. La hausse de la TVA sera réduite à proportion des recettes supplémentaires en faveur de l'AVS prévues dans le Projet fiscal 17, qui seront générées par l'augmentation des cotisations salariales et de la contribution de la Confédération, ainsi que par l'attribution à l'AVS de l'intégralité du pour-cent démographique de la TVA. Le relèvement de la TVA, dans ce cas, serait que de 0,7 point de pourcentage à la place de 1,5 point. Dans la mesure où l'issue du projet est encore incertaine et afin que le besoin de financement soit présenté de manière transparente pour la procédure de consultation, il est toutefois proposé, à ce stade, de prendre en considération le besoin de financement de l'AVS dans sa globalité. Dans tous les cas, une réforme de l'AVS restera urgente et nécessaire, vu le besoin de réformes structurelles et de financement pérenne.

Conséquences financières du Projet fiscal 17 sur l'AVS (décisions du Conseil des Etats)

Recettes supplémentaires en millions de francs, au prix de 2018

Année	Relèvement du taux de cotisation	Relèvement de la contribution fédérale	Attribution du pourcentage démographique	Total
2020	1180	296	520	1996
2021	1198	306	528	2032
2022	1215	309	538	2062
2023	1236	321	547	2105
2024	1258	326	557	2141
2025	1279	341	566	2186
2026	1300	347	575	2222
2027	1320	365	584	2269
2028	1340	372	593	2305
2029	1360	389	602	2352
2030	1381	396	611	2388
Total 2020-2030	14066	3769	6223	24058

1.3 Objectifs

- Le niveau des prestations de la prévoyance vieillesse doit être maintenu.
- Le financement de l'AVS et du 2^e pilier obligatoire doit être garanti.

Le Conseil fédéral a défini les objectifs de la prévoyance vieillesse dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020. Ils ont été partagés par le Parlement et plébiscités dans le cadre de la votation populaire relative à cette réforme. Ces objectifs sont essentiels au maintien de la solidité du régime des trois piliers prévu par la Constitution fédérale (Cst.)⁵. Cette dernière donne en effet mandat à la Confédération de prendre des mesures afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante, qui repose sur les trois piliers que sont l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle⁶. Si le 1^{er} pilier doit couvrir les besoins vitaux de manière adéquate, le cas échéant avec le complément des prestations complémentaires, le rôle attribué plus spécifiquement au 2^e pilier est d'assurer de manière appropriée, en combinaison avec le 1^{er} pilier, le maintien du niveau de vie antérieur. Selon l'interprétation constante des dispositions de la Constitution par le Conseil fédéral, interprétation qui a été formulée pour la première fois à l'occasion de l'institution du régime des trois piliers en 1972, ce maintien est considéré comme assuré de manière appropriée lorsque les rentes de l'AVS et de l'AI ainsi que celles de la prévoyance professionnelle permettent

⁵ RS 101

⁶ Art. 113 Cst.

ensemble d'atteindre l'équivalent de 60 % du dernier revenu, jusqu'à concurrence d'un montant maximum d'environ 85 000 francs. Le régime des trois piliers implique par conséquent que la conjugaison des différents piliers permette d'atteindre les objectifs visés.

Le régime de la prévoyance vieillesse a fait ses preuves. Néanmoins, il doit faire face à l'évolution démographique et économique. Si aucune mesure n'est adoptée, c'est le régime de la prévoyance vieillesse dans son ensemble qui sera déstabilisé. Dans le cas où l'équilibre financier de nos régimes de retraite ne peut plus être assuré, c'est avant tout la garantie du maintien des prestations à un niveau adéquat durant la retraite qui est compromise. Afin d'éviter une telle situation, tant l'AVS que le 2^e pilier ont besoin d'une réforme. Or, bien qu'il soit prévu de réformer ces assurances en deux volets séparés, les objectifs définis par le Conseil fédéral sont identiques pour chacune de ces réformes.

Maintenir le niveau des prestations de vieillesse durant la retraite

Cet objectif implique qu'aucune baisse du niveau des rentes de vieillesse ne doit intervenir dans le cadre des mesures proposées dans la prévoyance vieillesse obligatoire. Compte tenu de leur niveau actuel, les rentes de vieillesse de l'AVS ne subiront par conséquent aucune baisse. Il en va de même, dans la prévoyance professionnelle. L'adaptation du taux de conversion minimal aux réalités économiques ne doit pas déboucher sur une diminution du niveau des rentes dans le régime obligatoire. Ainsi, des mesures d'accompagnement doivent être proposées afin de permettre de compenser l'effet de cette adaptation sur les rentes pour l'ensemble des assurés touchés par cette adaptation, y compris pour la génération transitoire. Ensemble, les prestations de vieillesse des 1^{er} et 2^e piliers doivent continuer à garantir le niveau adéquat des prestations durant la retraite.

Garantir le financement de l'AVS et de la prévoyance professionnelle

Le 1^{er} et le 2^e pilier obligatoire sont confrontés de manière distincte aux effets de l'évolution démographique et économique. Le système de financement par répartition du 1^{er} pilier, qui exige un équilibre entre les recettes et les dépenses courantes, est mis à l'épreuve par les changements de la structure d'âges alors que le 2^e pilier, financé par capitalisation, est quant à lui touché essentiellement par la prolongation de la durée de retraite, qui implique que les rentes doivent être versées sur une période plus longue que celle prise en compte par le taux de conversion minimal valable actuellement. L'AVS est l'un des fondements du système de sécurité sociale et tant sa solidité que le principe de solidarité sur lequel elle repose revêtent une importance majeure pour la population. En effet, pour une partie de celle-ci, l'AVS constitue la source de revenu principale. Les rentes doivent ainsi être garanties et cela nécessite que le financement de l'assurance soit assuré. Compte tenu des incertitudes liées au long terme, ce projet doit d'avantage proposer des mesures ciblées qui permettent d'atteindre l'équilibre financier de l'assurance à moyen terme en vue de garantir le maintien du niveau des prestations.

1.4

Méthode

- L'AVS et le 2^e pilier obligatoire doivent être réformés séparément.
- La réforme de l'AVS est urgente et doit intervenir rapidement.
- La réforme de l'AVS doit se limiter aux éléments essentiels permettant de garantir le financement des rentes.

Dans le cadre de son message relatif à la Prévoyance vieillesse 2020, le Conseil fédéral avait adopté une méthode globale qui consistait à réformer le 1^{er} et le 2^e pilier ensemble. En effet, les deux assurances sont confrontées aux défis démographique et économique et pour les assurés, une telle approche présentait divers avantages. En effet, une approche globale permet à la fois de renforcer la transparence et offre des possibilités plus étendues de solutions, notamment en matière de compensation. Toutefois, l'enquête VOTO (cf. 1.2.1) a montré que la complexité de la réforme Prévoyance vieillesse 2020 a constitué un des facteurs ayant conduit à son rejet. L'analyse a aussi montré qu'une réforme globale de l'AVS et du 2^e pilier a rendu la formation de l'opinion difficile. En outre, suite aux discussions menées avec les acteurs principaux et compte tenu de l'urgence de la nécessité d'agir dans l'AVS, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'une réforme globale n'est plus soutenue par une majorité. De plus, les mesures devant être définies dans le cadre d'une réforme du 2^e pilier ont besoin d'un solide appui de la part des partenaires sociaux, ce qui nécessite plus de temps. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend procéder à une réforme séparée de l'AVS et du 2^e pilier. Pour l'AVS, ce projet de réforme est urgent et son entrée en vigueur est prévue pour 2021. S'agissant du 2^e pilier, les partenaires sociaux sont associés à la recherche de solutions permettant d'adapter l'assurance aux réalités économiques et démographiques tout en garantissant le maintien du niveau des prestations. Les travaux ont démarré en parallèle mais suivront un calendrier distinct.

1.5

Évolution démographique et économique

- L'espérance de vie augmente.
- Le rapport entre actifs et retraités se modifie.
- La génération du baby-boom aura une influence prépondérante sur ce rapport à l'avenir.

1.5.1

Évolution démographique

Suivant en cela une tendance mondiale, l'évolution démographique en Suisse est marquée par le vieillissement de la population. Celui-ci entraîne une modification de la pyramide des âges, car la proportion des personnes âgées augmente au fil du temps

par rapport à la population plus jeune. Combiné avec le recul de la natalité, il produit une modification de la structure de la population, laquelle déploie ses effets sur le 1er pilier depuis plusieurs années. Si leur impact est resté discret jusqu'à présent, d'autres paramètres démographiques, institutionnels et économiques limités dans le temps les ayant neutralisés, ces effets remettront en cause l'équilibre financier de l'AVS ces prochaines années. Étant donné que le vieillissement démographique va se poursuivre et que les générations à forte natalité (le siècle dernier, deux pics de natalité ont été observés, le premier en 1946 et le second entre 1955 et 1970) atteignent l'âge de la retraite, ces effets seront de plus en plus marqués au fur et à mesure que le vieillissement s'accroîtra.

Augmentation de l'espérance de vie

En 1966, l'espérance de vie à la naissance était de 75,3 ans pour les femmes et de 69,6 ans pour les hommes. Cinquante ans plus tard, la valeur de cet indicateur a passé à 85,3 ans pour les femmes et à 81,5 ans pour les hommes, soit une augmentation de l'espérance de vie de 10 ans pour les femmes et de 12 ans pour les hommes. Cette hausse de l'espérance de vie est certes due en partie à la baisse de la mortalité à la naissance. Mais la plus grande partie de l'augmentation est due à la baisse constante de la mortalité des personnes âgées. Ainsi, l'espérance de vie à 65 ans d'une femme est passée en une cinquantaine d'années de 15,6 à 22,6 ans, alors que celle d'un homme est passée de 13,0 à 19,8 ans.

Diminution de la natalité

La forte fécondité caractérisant la période de la guerre et de l'après-guerre (de 1939 à 1964), de 2,38 enfants par femme en moyenne, a assuré un remplacement des générations jusqu'à la fin des années 60. À partir de 1964, cette tendance s'est inversée. Le taux de natalité oscille depuis 1976 autour de 1,5 enfant par femme alors que le seuil de remplacement des générations est de 2,09 enfants. Cette valeur, inférieure au taux de renouvellement de la population, n'exerce pas encore un effet direct sur le régime de la prévoyance vieillesse, la diminution du nombre de jeunes entrant dans la vie active ayant été contrebalancée jusqu'à maintenant par l'arrivée quasi constante de personnes immigrées. Celles-ci étant rapidement intégrées dans le marché du travail, elles ont immédiatement contribué au système de financement par répartition. Cette tendance va toutefois s'inverser dès le moment où ces personnes, actuellement en âge de travailler, arriveront à la retraite.

Modification de la structure des âges de la population

C'est durant les cinquante dernières années que la croissance de la population en Suisse a été la plus forte : outre les nombreuses naissances issues des vagues à forte natalité, entre 1942 et 1973, la croissance démographique a été soutenue par un afflux de main-d'œuvre étrangère. La population résidente en Suisse s'est accrue de plus de 40 % en 50 ans et vient de passer le cap des 8 millions d'habitants. Cette croissance est due pour moitié à la population suisse et pour moitié à la population étrangère. Cependant, le solde migratoire est en recul depuis quelques années.

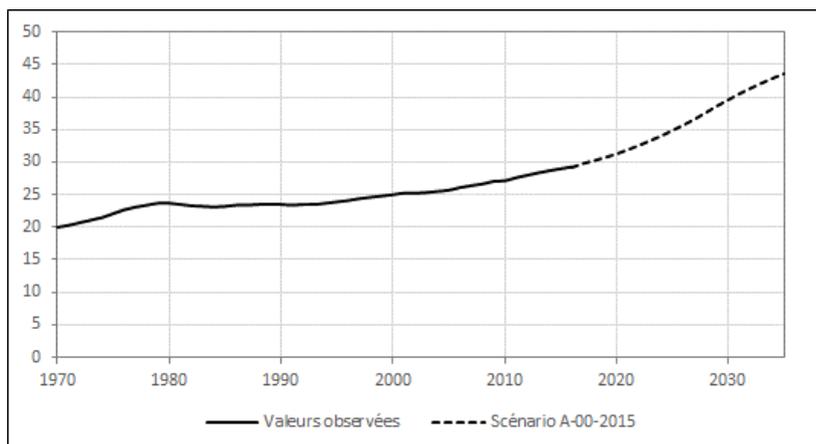
Le solde migratoire et l'effectif de la population étrangère influent non seulement sur la croissance démographique, mais aussi sur la structure des âges. Celle-ci s'est profondément modifiée au cours des dernières décennies. En 1970, les personnes de 65 ans et plus représentaient 11,5 % de la population. Cette proportion est passée en 2016 à 18,1 % de la population. Inversement, le pourcentage des moins de 20 ans a

passé, entre 1970 et 2016, de 31,0 % à 20,1 %. La diminution de la taille du groupe des jeunes étant plus forte que l'augmentation de la taille de celui des 65 ans et plus, la part des personnes en âge de travailler (20 - 64 ans) dans la population totale est passée dans le même temps de 57,5 à 61,8 %. Alors qu'il y avait 6,5 actifs pour financer un retraité lors de l'introduction de l'AVS en 1948, on n'en compte plus que 3,4 aujourd'hui et le rapport sera d'environ 2 pour 1 dans 30 ans.

L'évolution du rapport de dépendance des personnes âgées, qui indique le rapport entre les personnes âgées de 65 ans et plus et celles âgées de 20 à 64 ans, reflète ces profonds changements dans la structure des âges en Suisse.

Graphique 1-1

Rapport de dépendance en %, 1970-2035



Sources : OFS - ESPOP (1970-2009), STATPOP (2010-2016), scénarios démographiques (à partir de 2017)

En raison du passage progressif à la retraite des générations à forte natalité, deux groupes vont prendre à moyen terme une importance relative croissante : le groupe des plus de 50 ans et surtout celui des plus de 65 ans. L'âge médian de la population va continuer d'augmenter.

Cette évolution aura des conséquences importantes sur les dépenses de l'AVS : le nombre des rentes versées va s'accroître ; d'une part, car les cohortes qui atteignent l'âge de la retraite seront plus importantes et, d'autre part, car la durée du versement des prestations s'allongera en suivant l'augmentation de l'espérance de vie. Le groupe des 20 à 40 ans sera de moins en moins grand et le nombre des enfants n'augmentera plus que légèrement grâce à l'immigration ou à une hausse de la natalité. L'effectif des jeunes, et donc le « réservoir » de main-d'œuvre pour l'avenir, aura tendance à diminuer.

Démographie et prévoyance vieillesse

L'AVS réagit avec beaucoup de retard aux modifications des paramètres démographiques. Une modification de la natalité ne se répercute sur les cotisations qu'au bout de 20 ans, lorsque les enfants nés avec ce changement du taux de natalité

entreront dans la vie active. Les répercussions sur les prestations se font généralement sentir encore beaucoup plus tard. Les effets d'une modification de la mortalité ne sont pas non plus immédiats, mais se manifestent de manière assez prononcée au bout d'un certain temps, surtout lorsque l'espérance de vie des personnes ayant atteint l'âge de la retraite augmente. Une plus grande immigration, en revanche, aura des effets à court terme sur la situation financière de l'AVS, notamment si les personnes immigrées exercent une activité lucrative en Suisse et sont de ce fait immédiatement soumis à l'obligation de cotiser. L'effet sur les prestations est toutefois plus lent, les étrangers devant d'abord constituer leur droit à des prestations. En résumé, le solde migratoire, positif depuis 2000, a permis à la population de personnes actives en Suisse de croître de manière constante et d'alimenter financièrement l'AVS⁷. Néanmoins, la faiblesse de la natalité et l'augmentation de l'espérance de vie représenteront un défi de taille pour l'AVS.

1.5.2 Évolution économique

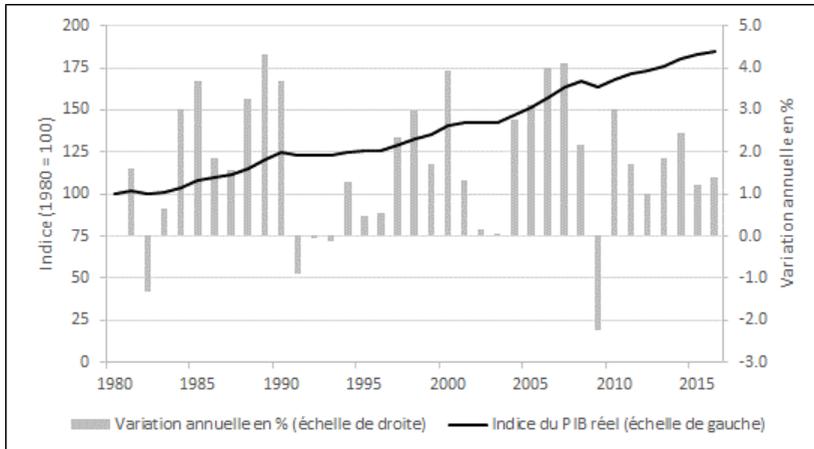
L'évolution des finances de la prévoyance vieillesse ne dépend pas uniquement du changement de la structure démographique. L'évolution de la productivité et celle du marché de l'emploi exercent une influence tout aussi importante sur l'équilibre financier de l'AVS. Alors que la démographie détermine surtout les dépenses de la prévoyance vieillesse, les recettes de l'AVS sont influencées en premier lieu par l'évolution de l'économie.

Les années 1990 en Suisse se caractérisent schématiquement par un faible développement économique. La première moitié de la décennie a été caractérisée par une diminution globale de la valeur ajoutée, en termes de variation réelle du produit intérieur brut (PIB), la seconde moitié par une croissance sensiblement supérieure à 1 % par année. La période de croissance durant la seconde moitié a été induite, en particulier, par l'évolution du secteur financier, mais surtout par ce que l'on appelle la « nouvelle économie ».

Suite à l'éclatement de la bulle Internet, qui a augmenté de manière excessive le niveau de prix des échanges sur le marché informatique, et suite aux conséquences, à l'échelle mondiale, des attentats du 11 septembre 2001, la performance économique de la Suisse a perdu de son élan et a connu à nouveau, en 2003, un taux de croissance négatif. Mais, dès les années suivantes, une augmentation significative du PIB réel a été enregistrée et la croissance, évoluant entre 2,8 % et 4,1 % par an, s'est avérée beaucoup plus forte que dans les années 1990 (cf. Graphique 1-2 sur l'évolution du PIB). Cette croissance marquante a été suscitée en particulier par le secteur financier, tandis que l'industrie manufacturière, très orientée vers l'exportation, a pu bénéficier, durant ces années, d'un essor sur le plan mondial. La crise financière et économique de fin 2008, provoquée notamment par des turbulences dans le secteur financier, a fait chuter la croissance en dessous de la barre des 2 %. En 2009, une diminution de la production économique de 2,2 % en termes réels par rapport à l'année précédente a même été observée.

⁷ « Actualisation des bases de calculs pour les calculs prospectifs de l'AVS ». Rapport du Conseil fédéral du 28 janvier 2009 en réponse au postulat 07.3396 Schelbert Louis.

Évolution réelle du produit intérieur brut PIB, 1980-2016



Source : OFS - comptes nationaux annuels

La crise financière et économique mondiale de 2008 a précipité l'économie de la plupart des pays de l'OCDE dans une profonde récession, en raison de leur ouverture au commerce international et du poids relativement élevé de l'intermédiation financière dans l'activité économique. L'économie suisse s'est redressée en 2010 et le PIB a progressé de 3 %. Cette tendance s'est poursuivie de 2011 à 2014, malgré un environnement international morose du fait de la crise financière de 2008. La croissance a cependant été moins importante et est restée sous la barre des 2 % jusqu'en 2013. Après trois années de hausse de la croissance, l'activité économique a ralenti à nouveau en 2015 et, en 2016, sa croissance n'a été que modérée. Cela est dû à la suppression du cours plancher du franc face à l'euro et aux difficultés du secteur bancaire. D'après les prévisions conjoncturelles, la croissance de l'économie suisse devrait reprendre en 2018 et en 2019, après la stagnation de 2017.

Économie et prévoyance vieillesse

Les fluctuations économiques influent davantage et plus rapidement sur les recettes de l'AVS que sur ses dépenses. Cela s'explique par le fait que l'activité économique se répercute directement sur l'évolution des salaires et sur l'emploi, donc sur la masse salariale soumise à cotisations. Les prestations sont, par contre, moins sensibles à l'évolution économique, parce que les nouvelles rentes sont calculées sur la base des revenus réalisés pendant toutes les années d'activité (les dernières années ne jouent ainsi qu'un rôle secondaire) et parce que les rentes en cours sont adaptées au moyen de l'indice mixte, lequel correspond à la moyenne arithmétique entre l'indice des salaires et l'indice des prix (ainsi, lorsque les salaires et les prix augmentent, les rentes sont adaptées à l'inflation et à la moitié seulement de l'augmentation des salaires réels).

Autrement dit, plus la croissance économique est forte, plus le budget de l'AVS est allégé, la croissance des recettes étant plus rapide que celle des dépenses. Les

récessions produisent l'effet inverse, les recettes fléchissant immédiatement alors que les dépenses demeurent constantes.

1.6 Perspectives financières

- Le financement des prestations de l'AVS n'est pas suffisant.
- Depuis 2014, les finances de l'AVS ne sont plus équilibrées : les recettes courantes ne suffisent plus à financer les rentes annuelles.
- Entre 2021 et 2030, le déficit de répartition cumulé représentera une somme de 43 milliards de francs. Pour redresser le niveau du Fonds à 100 %, jusqu'en 2030, des ressources supplémentaires de 53 milliards de francs seraient nécessaires.

1.6.1 Contexte

La planification d'un financement stable à long terme de l'AVS suppose dans un premier temps d'identifier les facteurs et les paramètres qui serviront de base au calcul des perspectives financières. Les considérations qui suivent indiquent les données et les hypothèses utilisées⁸. Elles permettent de comprendre la cause des lacunes de financement de l'AVS et montrent comment les mesures proposées pourront y remédier.

L'évolution financière de l'AVS est pour l'essentiel influencée par les facteurs suivants :

- le nombre de cotisants ;
- le nombre de rentiers et la durée de perception de la rente ;
- l'évolution économique.

Du côté des recettes, l'AVS est surtout sensible aux variations de la masse salariale et de l'évolution économique : les recettes progressent plus rapidement lorsque l'environnement économique est favorable – haut niveau de l'emploi et forte immigration, en particulier de main-d'œuvre qualifiée –, alors qu'elles diminuent sensiblement en cas de repli de l'emploi. Du côté des dépenses, les systèmes financés par répartition sont surtout influencés par le nombre de rentiers et leur espérance de vie, c'est-à-dire la durée pendant laquelle ils percevront leur rente.

Une seconde étape de l'analyse consiste à définir, pour les différents facteurs identifiés, les paramètres permettant de calculer l'évolution à long terme des recettes et des dépenses, c'est-à-dire les éventuelles lacunes de financement.

⁸ Voir aussi : DFF (2016), Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2016 ; OFS (2016), Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2015-2045.

1.6.2 Perspectives financières de l'AVS

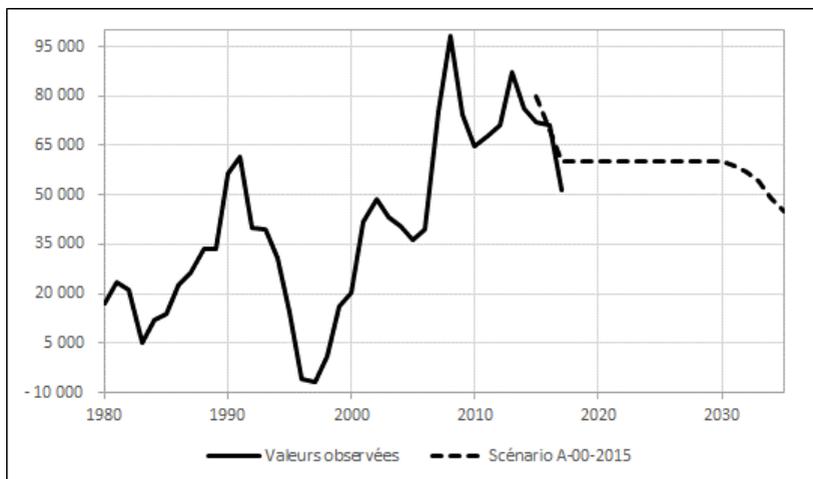
Données

L'évolution des recettes et des dépenses de l'AVS dépend de l'interaction des paramètres démographiques et économiques. Les paramètres démographiques servent à caractériser l'évolution de la population résidente permanente. Cette évolution dépend des naissances, des décès, de l'immigration et de l'émigration. L'Office fédéral de la statistique (OFS) élabore périodiquement – en général tous les cinq ans – des scénarios démographiques qui se basent sur les paramètres observés et sur des hypothèses relatives à leur évolution future. Les paramètres économiques sont utilisés pour déterminer l'évolution tendancielle de l'économie suisse à long terme. Ils se basent sur les valeurs établies pour le budget et le plan financier de la Confédération. Parmi les paramètres économiques déterminants figurent l'évolution de l'emploi et celles de la productivité du travail, des salaires, des prix à la consommation, des taux d'intérêt et du taux de chômage moyen. L'adoption d'hypothèses concernant l'évolution de ces paramètres permet de déterminer des scénarios de croissance économique (ou croissance du PIB) implicite.

Les paramètres démographiques permettent ensuite d'élaborer un scénario de référence financier pour l'AVS⁹, lequel se base en grande partie sur l'hypothèse d'un maintien de la tendance des dernières années et sur l'évolution la plus probable des différents paramètres.

Graphique 1-3

Solde migratoire (1980-2035)



Sources : OFS - ESPOP (1980-2010), STATPOP (2011-2016, 2017 prov.), scénario démographique A-00-2015 (à partir de 2015)

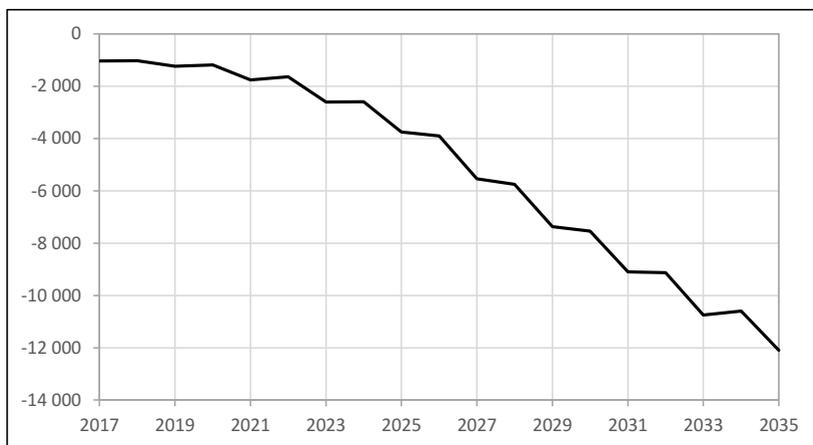
⁹ Le scénario utilisé pour l'évolution démographique à partir de de 2017 est le scénario A-00-2015 de l'OFS.

L'évolution du solde migratoire montre l'ampleur et le rythme des variations de cet indicateur en Suisse. En quelques années, un solde migratoire largement positif peut devenir nul, voire négatif si le nombre des départs dépasse celui des arrivées. En 2008, par exemple, on recensait 184 000 entrées pour 86 000 départs, soit un solde migratoire à son plus haut niveau avec 98 000 personnes. Celui-ci s'est réduit à 75 000 personnes dès l'année suivante, ce qui représente une réduction d'un bon quart. Selon les résultats provisoires sur l'évolution démographique pour 2017, le solde migratoire serait tombé l'an dernier à 50 000 personnes. Le scénario démographique de référence prévoit une poursuite de cette tendance et un solde de 45 000 personnes d'ici à 2035. Lors du calcul des perspectives financières de l'AVS, ce ne sont cependant pas les valeurs absolues issues du scénario démographique qui sont utilisées, mais les taux de variation. Dans les projections actuelles, on considère déjà la valeur observée 2017 qui est plus basse.

Cependant, outre la forte volatilité du solde migratoire, le niveau de formation et d'emploi des nouveaux arrivants exerce aussi une influence significative sur les recettes de l'AVS. De nombreux travailleurs qualifiés sont ainsi arrivés en Suisse ces 20 dernières années. Touchant en général de hauts revenus, ils versent des cotisations élevées à l'AVS. Même en tenant compte des rentes auxquelles ils pourront ultérieurement prétendre, le solde des cotisations en faveur de l'AVS est positif. Sans l'immigration et sans les cotisations de la main d'œuvre immigrée, le résultat de répartition de l'AVS serait moins important.

Graphique 1-4

Évolution du résultat de répartition de l'AVS (en millions de francs, aux prix de 2018)



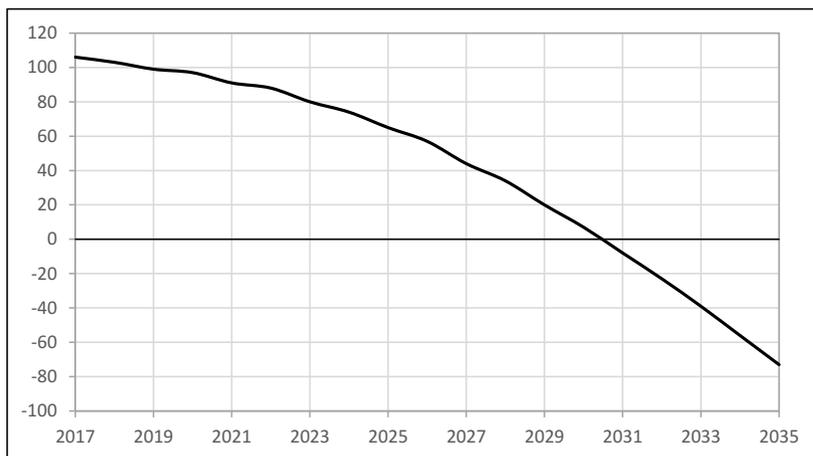
Source : OFAS - Budget de l'AVS selon le droit en vigueur, version du 13.3.2018

Si la population et l'économie évoluent comme dans le scénario de référence de l'AVS, il faut s'attendre à ce que le résultat de répartition se dégrade progressivement. En 2030, les dépenses dépasseront les recettes de près de 8 milliards de francs. Puisque l'AVS est financée par répartition et qu'elle dépend donc fortement de l'évolution démographique, le départ à la retraite des personnes nées durant les années à forte natalité et l'allongement de la durée de perception de la rente entraîneront une

hausse continue des dépenses. Les jeunes adultes étant nettement moins nombreux à entrer sur le marché du travail, les recettes progresseront plus faiblement que les dépenses. Plus le résultat de répartition sera négatif, plus les réserves du Fonds devront être utilisées pour financer les rentes. En l'absence de mesure de stabilisation, l'équilibre financier de l'AVS s'en trouvera rapidement menacé. Le facteur le moins prévisible est le solde migratoire qui, comme mentionné plus haut, peut changer rapidement. Un solde migratoire positif permet de différer le moment à partir duquel les lacunes de financement se feront sentir sur le niveau du Fonds AVS ; à l'inverse, ces lacunes apparaîtront plus tôt si le nombre d'immigrants diminue plus fortement que prévu. Cet effet pourra être encore accentué par l'évolution économique.

Graphique 1-5

Évolution du Fonds AVS, 2017-2035, en pourcentage des dépenses annuelles



Source : OFAS - Budget de l'AVS selon le droit en vigueur, version du 13.3.2018

Le graphique montre le niveau du Fonds de compensation de l'AVS en pourcentage des dépenses annuelles de l'assurance, après déduction de la dette de l'AI envers l'AVS. Selon le scénario de référence de l'AVS, le Fonds AVS ne couvrira plus que 50 % des dépenses annuelles en 2026 si aucune mesure n'est prise. Deux ou trois années plus tard seulement, le Fonds verrait son niveau descendre en dessous de 30 % et ne serait plus en mesure de payer toutes les rentes à temps. Il en résulterait une situation d'insolvabilité partielle, car les dépenses surviennent continuellement alors que les recettes suivent un rythme moins régulier. En l'absence de mesures de stabilisation, les réserves du Fonds seraient épuisées en 2030.

2

Procédure préliminaire

2.1

Évolution de l'AVS depuis la 10^e révision de l'AVS

Depuis son instauration en 1948, l'AVS a subi toute une série de révisions visant notamment à améliorer le montant des prestations versées. La dernière en date est la 10^e révision de l'AVS, en vigueur depuis 1997. Elle a introduit le partage des revenus, les bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance, supprimé la rente de couple, remplacée par un droit individuel à la rente, permis la perception anticipée de la rente de vieillesse et mis en place un relèvement progressif de l'âge de la retraite des femmes de 62 à 64 ans. Par la suite, diverses révisions ponctuelles ont permis d'étendre le financement de l'AVS. Depuis 1999, un point de TVA est perçu en faveur de l'AVS¹⁰ et, depuis 2000, le produit de l'impôt sur les maisons de jeu revient entièrement à l'AVS¹¹. En outre, en 2007, le Fonds de compensation AVS a été doté d'un capital de 7 milliards de francs issu du produit de la vente de l'or de la Banque nationale suisse (BNS). Si la loi fédérale du 20 décembre 1946¹² sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) a ensuite été modifiée à plusieurs reprises, il s'agissait là principalement de modifications d'ordre technique et d'adaptations à l'Accord sur la libre circulation des personnes. D'autres adaptations légales ont été apportées : introduction du numéro AVS « non parlant » à treize chiffres en 2008¹³ ; mesures liées à l'harmonisation des registres¹⁴ ; et révision visant l'amélioration de la mise en œuvre de l'AVS¹⁵, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, qui a apporté toute une série de modifications d'ordre technique.

En dehors des révisions propres à l'AVS, d'autres réformes ont apporté des modifications à la LAVS. Ainsi, les art. 49a ss, LAVS, introduits le 1^{er} janvier 2001¹⁶ par la loi fédérale sur la protection des données, constituent les bases juridiques pour le traitement des données personnelles. La révision de l'assurance facultative est entrée en vigueur le 1^{er} janvier et le 1^{er} avril 2001¹⁷. Le 1^{er} juin 2002, la relation avec le droit européen suite à l'Accord sur la libre circulation des personnes a été réglée à l'art. 153a LAVS, et d'autres règlements de l'Union européenne ont été déclarés applicables en Suisse également¹⁸. D'autres adaptations de la LAVS ont été nécessitées par l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2003, de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)¹⁹. Plus récemment, le 1^{er} janvier 2008²⁰, est entrée en vigueur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Au niveau de l'AVS, seule la Confédération participe désormais au financement des prestations individuelles. En outre, elle poursuit le financement des subventions accordées aux organisations privées d'aide à la vieillesse actives à l'échelle nationale. La loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'assainissement de l'assurance-invalidité²¹, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011, a

10 RO 1998 1803; FF 1997 III 681

11 RO 2000 677; FF 1997 III 137

12 RS 831.10

13 RS 2007 5259; FF 2006 515

14 RO 2006 4165; FF 2006 439

15 RO 2011 4745; FF 2011 519

16 RO 2000 2749; FF 2000 219

17 RO 2000 2677; FF 1999 4601

18 RO 2002 685; FF 2001 4729

19 RO 2002 3371; FF 1999 4168

20 RO 2007 5779; FF 2005 5641

21 RO 2010 3839; FF 2009 7881

instauré un fonds de compensation distinct pour l'AI, le séparant de celui de l'AVS, duquel un montant de 5 milliards de francs a été transféré à perte. La loi fédérale du 13 juin 2008 sur le nouveau régime de financement des soins²², en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011, prévoit l'octroi d'une allocation pour impotent aux personnes nécessitant des soins à domicile et présentant un degré d'impotence faible.

Projets rejetés

11^e révision de l'AVS (première version)

La première version de la 11^e révision de l'AVS²³ a été rejetée en votation populaire en 2004 par 67,9 % des voix. Elle prévoyait diverses mesures de financement telles que le relèvement de l'âge de la retraite, l'égalité de traitement entre hommes et femmes pour les rentes de survivants, ainsi qu'un relèvement de la TVA en faveur de l'AVS et de l'AI.

11^e révision de l'AVS (nouvelle version)

Conçue sous la forme de deux messages distincts²⁴, cette nouvelle version avait pour objectif de générer des économies par différentes mesures reprises du premier projet et d'introduire une prestation de préretraite dans le régime des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Après plusieurs années de débats, le projet a été rejeté en vote final par le Conseil national en octobre 2010.

Parallèlement à la nouvelle version de la 11^e révision de l'AVS, une initiative de l'Union syndicale suisse, déposée en mars 2006, visait l'octroi de rentes AVS anticipées sans réduction pour les revenus jusqu'à environ 120 000 francs, à condition de cesser l'exercice de l'activité lucrative. L'initiative a été rejetée en votation populaire le 30 novembre 2008 par 58,6 % des voix.

Réforme Prévoyance vieillesse 2020

Les deux projets de la réforme Prévoyance vieillesse 2020 ont été rejetés en votation populaire le 24 septembre 2017. L'arrêté fédéral sur le financement additionnel de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée a été rejeté par la population à une courte majorité de 2357 voix et par les cantons à une majorité de 13 ½ contre 9 ½. La loi sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 a été rejetée par 52,7 % des votants. Le projet prévoyait une réforme globale du 1^{er} et du 2^e pilier. Il visait aussi à conserver le niveau des prestations de la prévoyance vieillesse et à garantir l'équilibre financier des deux piliers. Pour l'essentiel, cette réforme prévoyait d'harmoniser l'âge de référence des hommes et les femmes à 65 ans et créait les conditions permettant un départ à la retraite progressif, grâce à l'introduction de la possibilité de percevoir une partie de la rente, entre l'âge de 62 ans et celui de 70 ans. Elle offrait également la possibilité aux personnes qui poursuivaient leur activité lucrative au-delà de 65 ans d'améliorer leur rente AVS. Dans la LPP, le taux de conversion minimal obligatoire était abaissé à 6 % de manière à tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie croissante et de la faiblesse des taux d'intérêt. En contrepartie, des mesures de compensation étaient prévues dans le 2^e pilier afin que le niveau des rentes soit maintenu. Le projet contenait également des mesures de compensation au niveau de l'AVS. Il était prévu que les nouvelles rentes AVS soient augmentées d'un supplément

²² RO 2009 3517; FF 2005 2019

²³ FF 2000 1771

²⁴ FF 2006 1917; FF 2006 2019

de 70 francs par mois et que la limite du plafonnement des rentes des couples mariés passe de 150 % à 155 %. Cette mesure de compensation devait être financée par un relèvement du taux de cotisation à l'AVS de 0,3 point de pourcentage. S'agissant du financement additionnel de l'AVS, le projet de réforme prévoyait d'une part de céder à l'AVS la part du point de TVA démographique revenant actuellement à la Confédération et, d'autre part, de relever les taux de la TVA de 0,6 point de pourcentage en deux étapes.

2.2 Travaux préparatoires

Divers travaux préparatoires et études importants ont été menés dans le cadre de la réforme de la Prévoyance vieillesse 2020. Les résultats de ces travaux sont toujours pertinents et servent de base également pour le présent projet. Il est toutefois renoncé à une description détaillée de tous ces travaux déjà indiqués dans le message du Conseil fédéral²⁵. Seuls les travaux en lien avec les mesures proposées sont ainsi présentés ci-dessous.

Baby-boomers et AVS

Un examen approfondi a été mené en 2012 pour évaluer les conséquences du *baby-boom* sur l'AVS²⁶. Le *baby-boom*, autrement dit les années de forte natalité de 1942 à 1973, constitue un évènement démographique clairement isolable. Alors que la majorité des cohortes qui en sont issues contribuent actuellement à réduire le rapport de dépendance des personnes âgées par rapport aux personnes actives, le départ progressif à la retraite des cohortes issues du *baby-boom* perturbera nettement cet équilibre à partir du milieu des années 2020. Le phénomène du *baby-boom* occulte ainsi dans sa première phase les changements démographiques structurels, et les accentue par la suite. L'impact le plus important porte sur l'évolution de la productivité. L'accroissement de la productivité a non seulement un effet positif sur les recettes de l'AVS, mais induit aussi à long terme une hausse des rentes (par l'indice mixte) et, à plus long terme encore, le droit à des rentes plus élevées.

Déterminants de la retraite anticipée

La plus grande espérance de vie et le passage à la retraite continu des générations très nombreuses issues du *baby-boom* ont pour effet que les personnes actives sur le marché du travail vont constamment baisser de 2015 à 2035. La participation de la population plus âgée au marché du travail prend de plus en plus d'importance pour sécuriser la croissance et stabiliser l'AVS. Afin de garantir durablement la prévoyance vieillesse, il convient de valoriser la participation de la main d'œuvre plus âgée au marché du travail suisse.

Une étude publiée en 2012 montre que les motifs qui poussent les personnes à quitter le marché du travail entre 58 et 63/64 ans sont le souhait de davantage de liberté, les problèmes de santé, les licenciements, les mises à la retraite d'office ou encore les conditions de travail insatisfaisantes²⁷. Pour la majorité des préretraités, la sortie anticipée de la vie active a été librement choisie. Sur le plan des incitations

²⁵ FF 2015 I

²⁶ Müller, U. et al. (2012): Babyboom-Generation und AHV 2010–2060, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 9/12, Berne.

²⁷ Trageser, J. et al. (2012): Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 11/12, Berne.

institutionnelles, ce sont surtout les règles relatives au 2^e pilier et la possibilité d'anticiper la perception de la rente AVS qui ont influé sur la prise d'une retraite anticipée. Les personnes âgées de 58 à 63/64 ans seraient prêtes, à certaines conditions, à travailler au-delà de l'âge ordinaire de la retraite. Un cinquième des personnes actives prévoient aujourd'hui déjà de le faire.

De manière générale, les entreprises interrogées jugent utile et nécessaire de continuer à employer des travailleurs âgés jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite. Les principaux motifs d'engagement de collaborateurs âgés sont l'intérêt des compétences de ces collaborateurs et la nécessité d'assurer le transfert de savoir-faire aux collaborateurs plus jeunes. Des conditions de travail adaptées à l'âge (notamment horaires de travail flexibles, possibilité de modifier le contenu du travail et prise en compte du facteur santé) sont essentielles pour continuer d'employer les personnes de 58 ans et plus. Cependant, la majorité des entreprises ne pratiquent pas une politique du personnel encourageant systématiquement l'emploi des travailleurs âgés. D'ailleurs, le recrutement de travailleurs âgés ne joue à l'heure actuelle qu'un rôle mineur par rapport aux autres stratégies possibles, à savoir le recrutement des travailleurs plus jeunes, des femmes ou des travailleurs étrangers.

Mortalité différentielle

Une étude s'est penchée sur les déterminants socio-économiques de l'espérance de vie en Suisse²⁸. Elle aboutit au constat que les différences les plus marquées dans l'espérance de vie après le départ à la retraite sont liées au niveau de formation. Plus le niveau de formation est élevé, plus l'espérance de vie après 65 ans est élevée. Cette corrélation confirme pour la Suisse les résultats observés à l'échelle de l'ensemble des pays industrialisés. Se basant sur l'indicateur du niveau de formation, divers modèles de différenciation de l'âge de la retraite en fonction de l'espérance de vie à partir de 65 ans ont été élaborés par les chercheurs.

Situation économique des retraités

Des travaux de recherche ont été menés pour connaître la situation économique des retraités²⁹.

A la différence des actifs, qui tirent l'essentiel de leurs revenus d'une activité professionnelle, les retraités en Suisse bénéficient de quatre sources de revenus: les rentes du 1^{er} pilier, qui fournissent dans l'ensemble 40 % des revenus totaux des retraités; les rentes du 2^e pilier, dont l'apport moyen est de l'ordre de 20 %; les revenus de la fortune (30 %), et les revenus de l'activité professionnelle. Ensemble, ces quatre sources contribuent à un revenu médian, au moment du passage à la retraite, correspondant à environ 67 % du revenu médian du groupe des personnes actives. Si, pour une majorité de personnes, la situation économique au moment du passage à la retraite est bonne, celle des personnes âgées de 80 ans et plus est en revanche moins favorable et se rapproche de celle du groupe des 25 à 34 ans.

²⁸ Wanner, P. et al. (2012): Mortalité différentielle en Suisse 1990–2005, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 10/12, Berne.

²⁹ Wanner, P. et al. (2008): La situation économique des actifs et des retraités, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 1/08, Berne.

Quand bien même les systèmes nationaux de retraite se laissent difficilement comparer entre eux, les éléments suivants peuvent être mis en évidence.

Ces dernières années, les Etats européens ont mené des réformes plus ou moins importantes pour faire face au vieillissement de la population et assurer ainsi la viabilité de leur régime de retraite. La tendance dominante de ces réformes consiste à encourager la population à travailler plus et plus longtemps. Cet objectif peut être atteint par différentes mesures.

On peut mentionner d'abord les mesures relatives à l'âge de la retraite.

Dans les pays où l'âge de la retraite des hommes est différent de celui des femmes, ce dernier est relevé pour être porté au niveau de l'âge de la retraite des hommes (Autriche, Italie, Royaume-Uni).

Quasiment tous les pays européens ont relevé ou relèvent l'âge légal ou ordinaire de la retraite, avec parfois de longues périodes transitoires (Allemagne, Danemark, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni). Il faut toutefois tenir compte des deux éléments suivants. D'une part, l'âge légal de la retraite ne peut pas être considéré seul, il faut le mettre en relation avec l'âge effectif de départ à la retraite. Un relèvement de l'âge légal de la retraite est inopérant si les travailleurs quittent le marché du travail bien avant l'âge fixé dans la loi. Or, le défi majeur pour les pays européens reste de faire correspondre l'âge de sortie du marché du travail avec l'âge légal de la retraite. En effet, dans plus de la moitié des pays européens membres de l'OCDE, l'âge de sortie du marché du travail demeure inférieur à l'âge légal de la retraite ; la différence entre ces deux âges oscille entre 6 mois en République tchèque et 4 ans et demi en Italie pour les hommes et entre plus d'une année en Pologne et plus de 5 ans en Belgique pour les femmes (2016)³⁰. D'autre part, pour pouvoir apprécier pleinement la situation de ces pays, il faut prendre en considération le contexte général dans lequel s'inscrit le régime national de retraite, comme les garanties offertes par le droit du travail ou les modalités de la vie active. D'abord, les pays européens connaissent en principe des mécanismes solides pour la protection des personnes âgées dans le monde du travail, parfois contraignants pour les entreprises, par exemple une législation spécifique interdisant les discriminations au travail fondées sur l'âge (*l'Equal Treatment in Employment (Age Discrimination) Act* des Pays-Bas, notamment), des mesures visant à promouvoir le vieillissement actif (on peut mentionner à cet égard certaines mesures introduites par le *Jobs Act* italien de 2015), un droit à l'emploi jusqu'à un certain âge (en Suède, la loi sur la sécurité de l'emploi offre par exemple un droit à l'emploi jusqu'à 67 ans) ou une protection contre les licenciements basés sur l'âge (c'est le cas notamment au Danemark, en Italie, aux Pays-Bas et en Norvège jusqu'à 72 ans). Ces pays prévoient par ailleurs des congés familiaux légaux généreux ; les Etats membres de l'UE doivent ainsi prévoir un droit individuel à un congé parental d'au moins quatre mois. Enfin, dans ces pays, le nombre d'heures travaillées par semaine est en règle générale inférieur à celui en Suisse (au 4^e trimestre 2017, le nombre moyen d'heures travaillées par semaine par les salariés à temps plein s'élève dans l'UE à 40,2 heures contre 41,8 en Suisse³¹).

³⁰ OCDE, *Pensions at a Glance 2017*, OECD and G20 Indicators

³¹ Eurostat, séries EFT – résultats trimestriels, durée du travail, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>

La grande majorité des pays d'Europe réduisent par ailleurs les possibilités de prendre une retraite anticipée. Ils utilisent différentes façons d'y parvenir: soit ils élèvent l'âge minimal ouvrant droit à la retraite anticipée (par ex. Allemagne, Autriche, Belgique, France ou Portugal), soit ils augmentent le nombre minimum d'années de cotisation requis pour y avoir droit (tel est notamment le cas en Belgique, en Italie et au Portugal), soit ils augmentent les réductions opérées sur la pension, comme par exemple en Italie, soit ils suppriment ou envisagent de supprimer carrément la possibilité de prendre une retraite anticipée (c'est le cas de l'Autriche, de l'Irlande et des Pays-Bas). Il faut signaler toutefois que certains Etats maintiennent des dispositifs spécifiques pour les travailleurs ayant de longues carrières ou ayant exercé des activités dangereuses ou pénibles, en France et en Allemagne par exemple.

Divers pays encouragent également les assurés à repousser leur départ à la retraite en prenant les mesures suivantes: possibilité d'ajourner le versement de la pension (par ex. Allemagne, Autriche, Danemark, France, Finlande, Italie); possibilité de prendre une retraite partielle ou de cumuler retraite et revenus d'une activité lucrative (France) en facilitant par là même la transition de la vie active à la retraite; «récompenses» accordées aux personnes qui continuent à travailler au-delà de l'âge de la retraite, par exemple sous forme de généreuses augmentations (France).

Ensuite, il y a les mesures touchant aux prestations. Plusieurs réformes ont modifié les règles de calcul de la pension de vieillesse. Ainsi, certains pays qui calculaient la pension sur les 10 ou 20 meilleures années calculent désormais la prestation sur l'ensemble de la carrière ou sur une plus grande période de cotisation (France, Autriche), d'autres exigent un nombre supérieur d'années de cotisation pour avoir droit à une pension à taux plein (France, Belgique, Espagne, Portugal). Nombreux sont les Etats qui modifient les règles d'indexation des pensions, par exemple en renonçant à tenir compte de la hausse des salaires pour retenir uniquement la hausse des prix (France) ou en liant l'indexation à des facteurs économiques ou à l'espérance de vie (Allemagne, Italie, Suède).

4 Présentation du projet

4.1 Âge de référence et flexibilisation de la retraite

4.1.1 Nécessité de la flexibilisation

L'âge de la retraite indiqué dans la loi n'est que l'un des facteurs qui déterminent le moment auquel les personnes prennent effectivement leur retraite. Cet âge reflète en réalité le moment où les rentes de vieillesse sont versées sans réduction ni supplément et ne représente donc pas le moment où les personnes quittent le marché du travail pour se consacrer à la retraite. D'autres facteurs tels que les ressources et les préférences personnelles, la politique d'entreprise en matière de vieillesse et de personnel ou la situation du marché de l'emploi jouent également un rôle important. Ce constat a été confirmé il y a quelques années par plusieurs études³². Selon celles-ci, il existe de grandes différences au sein de la population en ce qui concerne l'organisation du passage à la retraite. D'après les études et les données les plus récentes, quelque 40 % des personnes concernées ont cessé de travailler, pour diverses raisons, avant l'âge légal de la retraite, et 20 à 30 % ont continué de travailler après. Le pourcentage des personnes qui poursuivent une activité professionnelle diminue cependant après 66 ans. Les personnes qui continuent à travailler au-delà de 65 ans forment toutefois une catégorie spécifique ; il s'agit en majorité de personnes ayant le statut d'indépendant (les trois quarts), de personnes travaillant à temps partiel ainsi que de personnes occupant des fonctions spécifiques. Personne ne conteste aujourd'hui qu'il existe un véritable intérêt à moduler les conditions de la retraite pour permettre aux intéressés de mieux concilier activité professionnelle et retraite. En outre, un assouplissement des conditions de perception de la rente s'impose pour répondre au souhait d'un passage progressif à la retraite. Cette volonté d'assouplissement est légitime et constitue une promesse de longue date. Par ailleurs, elle répond aux changements intervenus sur le marché du travail. Ceux-ci ont trait en premier lieu au travail à temps partiel, qui concerne tout particulièrement les femmes (en 2017, 58,6 % des femmes travaillaient à temps partiel, contre 17,5 % pour les hommes)³³, mais aussi aux emplois multiples.

Compte tenu de ce besoin, le présent projet prévoit d'assouplir les conditions de perception de la rente dans tout le système de prévoyance vieillesse, c'est-à-dire aussi bien dans l'AVS que dans la prévoyance professionnelle obligatoire. Les mesures proposées visent à répondre aux besoins effectifs des individus et des entreprises, afin de permettre un passage progressif à la retraite. La flexibilisation de la perception de la rente, l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans ainsi que des incitations ciblées concourent à favoriser l'objectif visé : maintenir l'exercice d'une activité lucrative jusqu'à 65 ans et au-delà. En revanche, un relèvement de l'âge de référence au-delà de 65 ans ne constitue pas une mesure adéquate. Si la part des travailleurs âgés au marché du travail est relativement importante en Suisse en comparaison internationale, il n'en demeure pas moins qu'une sensibilisation des acteurs économiques en vue de rendre le marché du travail plus réceptif aux travailleurs âgés est nécessaire. En effet, cette catégorie de travailleurs a souvent des difficultés à se

³² Trageser, J. et al. : Altersrücktritt im Kontext der demographischen Entwicklung, Rapport de recherche n° 11/12, Berne, OFAS, 2012 ; Kolly M. : Ältere Personen und Arbeitsmarktbeteiligung, Materialband zum Forschungsbericht n° 11/12, Berne, OFAS, 2012.

³³ Office fédéral de la statistique (OFS), Enquête suisse sur la population active 1991-2017 (ESPA) du 15.2.2018.

maintenir sur le marché du travail et les chômeurs âgés peinent à retrouver un emploi. Ainsi, un relèvement de l'âge de référence au-delà de 65 ans qui ne correspond pas aux réalités du marché du travail ne ferait que créer un transfert de charges vers d'autres assurances. Pour ces raisons, le projet vise une harmonisation de l'âge de référence à 65 ans. Les personnes qui peuvent continuer à travailler au-delà de 65 ans peuvent le faire sur une base volontaire, d'entente avec leur employeur. Grâce aux mesures proposées par le présent projet les conditions seront rendues plus favorables.

Pour que la nouvelle réglementation puisse déployer ses effets, une coordination entre le 1^{er} et le 2^e pilier obligatoire est absolument indispensable. Si, dans le 1^{er} pilier, de nouvelles règles s'appliquent à l'anticipation et à l'ajournement de la prestation de vieillesse et que la perception partielle est introduite, les assurés ne pourront en profiter qu'à condition que les mêmes éléments clés aient cours dans la prévoyance professionnelle obligatoire. Pour la majorité des personnes concernées, ce n'est pas tant la rente AVS, mais d'abord le niveau des prestations du 2^e pilier qui est déterminant pour la décision de se retirer (entièrement ou partiellement) de la vie active. Par exemple, la décision de bénéficier de la possibilité d'ajourner la perception de la rente AVS et de poursuivre effectivement l'exercice d'une activité professionnelle dépend fortement de la possibilité ou non d'ajourner aussi la perception de la prestation de vieillesse du 2^e pilier. C'est pourquoi il est nécessaire de traiter dans le même projet de réforme la flexibilisation de la perception des prestations de vieillesse et l'harmonisation de l'âge de référence dans les deux piliers.

4.1.2 De l'âge de la retraite à l'âge de référence

- L'âge de référence désigne le moment auquel une rente de vieillesse peut être perçue sans réduction ni supplément.

Donnée clé la prévoyance vieillesse, l'âge légal de la retraite détermine à quel moment une personne peut toucher une rente de vieillesse sans réduction (anticipation), mais aussi sans supplément (ajournement). Il met également, en principe, un terme à l'obligation générale de cotiser à l'AVS. C'est aussi jusqu'à cet âge que peut être perçue une rente de l'AI. L'âge de la retraite détermine également le moment de la coordination avec les autres domaines ainsi qu'avec les autres assurances sociales.

Mais l'importance de l'âge de la retraite ne se limite pas à la prévoyance vieillesse. Il joue aussi un rôle clé dans le monde du travail : en général, le fait d'atteindre cet âge se traduit souvent par la cessation des rapports de travail, bien qu'il n'y ait pas toujours un lien direct entre la perception des prestations de vieillesse et la cessation de l'activité lucrative. Pour les personnes au chômage, il signifie la fin des prestations de l'assurance-chômage (AC). Souvent, il est également déterminant pour les solutions adoptées dans l'établissement de plans sociaux. Un changement de l'âge ordinaire de la retraite dans l'AVS comporte donc un bon nombre de répercussions dans d'autres domaines.

Compte tenu des impératifs de flexibilisation de la retraite et de la nécessité de déterminer une limite d'âge qui garantisse le droit aux prestations de vieillesse sans réduction ni supplément, il est proposé de remplacer la notion d'âge ordinaire de la

retraite par celle d'âge de référence. Ce changement terminologique permet également de mieux faire la distinction entre comportement en matière de retraite et comportement en matière d'activité professionnelle. En effet, l'âge de référence détermine le moment de la perception des prestations de vieillesse sans réduction et il n'est donc pas toujours synonyme de retrait du marché du travail. La terminologie est adaptée aussi bien dans la LAVS que dans les lois connexes qui renvoient à l'âge de référence de l'AVS.

4.2 Harmonisation de l'âge de référence à 65 ans

- L'âge de référence est fixé à 65 ans pour les femmes comme pour les hommes.
- Le relèvement de l'âge de référence des femmes s'accompagne de mesures de compensation appropriées.

4.2.1 Motifs plaçant pour une harmonisation de l'âge de référence

À l'heure actuelle, l'âge légal de la retraite est de 64 ans pour les femmes et de 65 ans pour les hommes. Cette différence résulte d'un processus historique. L'AVS a été acceptée par le peuple suisse, à une large majorité, en 1947 et elle est entrée en vigueur l'année suivante. La loi prévoyait alors un âge de la retraite unique de 65 ans pour les hommes et les femmes. Cet âge donnait droit à une rente de vieillesse simple. Celle-ci était destinée en priorité aux personnes célibataires, veuves ou divorcées. Les hommes mariés qui n'avaient pas encore droit à la rente de couple touchaient également une rente de vieillesse simple. Une rente dite de couple était versée lorsque le mari atteignait l'âge de la retraite et que sa femme avait au moins 60 ans. Ainsi, mari et femme pouvaient prendre leur retraite ensemble même avec une différence d'âge de cinq ans.

La différence de traitement entre femmes mariées et femmes célibataires a vite été trouvée choquante, et elle a constitué, en 1957, la principale raison pour laquelle l'âge de la retraite a été abaissé à 63 ans pour les femmes (4^e révision de l'AVS). Des motifs d'ordre physiologique ont également été invoqués pour justifier cet abaissement. On pensait par exemple que les forces physiques des femmes diminuaient en général plus vite que celles des hommes, ce qui les obligeait souvent à cesser précocement l'exercice d'une activité professionnelle. De plus, elles auraient été de santé plus fragile. Des motifs ayant trait à la politique du marché du travail ont aussi été avancés. En 1964, l'âge de la retraite des femmes a encore été abaissé à 62 ans (6^e révision de l'AVS). Cette mesure a été justifiée notamment par le souhait de rapprocher l'âge légal de l'âge auquel la femme mariée touchait une rente (60 ans). En 1979, l'âge seuil donnant droit à une rente de couple a été relevé pour les femmes à 62 ans dans le cadre du plan de consolidation prévu par la 9^e révision de l'AVS³⁴.

Enfin, la 10^e révision de l'AVS a porté l'âge de la retraite des femmes à 63 ans en 2001, puis à 64 ans en 2005. Ce relèvement s'accompagnait d'importantes mesures

³⁴ RO 1978 391

de compensation qui, avec l'introduction de la possibilité d'anticipation de la rente, du splitting des revenus, des bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance, ainsi que du droit de la femme à sa propre rente, ont abouti à une véritable amélioration de la prévoyance vieillesse pour les femmes.

Le Conseil fédéral a déjà tenté à plusieurs reprises d'harmoniser l'âge de la retraite des femmes et des hommes à 65 ans (cf. 2.1). Il reste d'avis qu'au vu de la situation sur le marché du travail et de l'évolution démographique, une différenciation de l'âge de la retraite dans la prévoyance vieillesse ne se justifie plus. La situation des femmes sur le marché du travail n'a cessé d'évoluer et n'est plus comparable à celle d'autrefois. De plus en plus de femmes exercent une activité lucrative. Le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans, exprimé en équivalents plein temps (c.-à-d. avec conversion des emplois à temps partiel en postes à plein temps) a augmenté depuis la fin des années 1990 et s'élève aujourd'hui à 58,5 %³⁵.

Le projet d'harmoniser l'âge de la retraite des femmes et des hommes a toutefois été refusé à deux reprises en votation populaire (2004 et 2017) et a constitué l'un des principaux motifs des rejets des réformes depuis 20 ans. L'argument le plus souvent avancé était la persistance de l'inégalité salariale entre les sexes. Le Conseil fédéral a conscience que des mesures permettant d'atteindre l'égalité salariale entre les femmes et les hommes sont nécessaires. Il maintient cependant son avis que de telles mesures n'ont pas leur place dans la législation relative à l'AVS, car il s'agit de deux thématiques bien distinctes. Pour qu'elles soient véritablement efficaces, des mesures doivent être prises afin de garantir l'égalité salariale durant la carrière professionnelle des femmes de sorte qu'elles bénéficient déjà à ce moment-là de leur vie, d'un revenu en adéquation avec leurs compétences. En outre, la perception d'un revenu plus élevé durant la vie active aura également des conséquences positives au moment de la retraite, tant au niveau de l'AVS que du 2^e pilier, dans la mesure où ces revenus seront pris en compte pour calculer les prestations. C'est pour cela que le Conseil fédéral a adopté, le 5 juillet 2017, un message sur la modification de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes.³⁶ Ce qui est essentiel pour l'harmonisation de l'âge de référence, c'est que le relèvement de l'âge de la retraite des femmes s'accompagne de mesures de compensation appropriées. La nécessité de telles mesures s'impose déjà du simple fait que les femmes concernées n'ont pas toutes la possibilité de travailler jusqu'à l'âge de référence. Par ailleurs, ce relèvement doit être progressif, pour que les femmes concernées aient suffisamment de temps pour s'adapter à la nouvelle situation (cf. 4.2.2).

L'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans suit également l'évolution réelle opérée par certaines institutions de prévoyance qui l'ont déjà mise en œuvre dans leur règlement. En effet, pour environ 25 % des femmes assurées à la prévoyance professionnelle, l'âge réglementaire est déjà de 65 ans.

4.2.2 Relèvement progressif de l'âge de référence à 65 ans

Le relèvement de l'âge de la retraite des femmes de 64 à 65 ans ne peut se faire de manière abrupte. En effet, pour les femmes qui doivent travailler une année de plus

³⁵ OFS, Indicateur de la législature : taux d'activité des femmes, 23.10.2017

³⁶ FF 2017 5169

par rapport à aujourd'hui, un temps d'adaptation suffisant doit être prévu. Pour ce faire, il est proposé de relever l'âge de référence progressivement par tranches de trois mois par année et de faire débiter ce relèvement une année après l'entrée en vigueur de la révision. Ainsi, les premières cohortes des femmes concernées auront suffisamment de temps pour s'adapter à la nouvelle situation. Si le relèvement commençait dès l'entrée en vigueur du projet et en fonction de la date de l'adoption du projet, il se pourrait que la date de la votation populaire et la date du début du relèvement de l'âge de référence soient très rapprochées, ce qui laisserait aux femmes concernées uniquement quelques mois pour s'adapter à la nouvelle situation. Ce n'est pas suffisant, si l'on pense que les femmes concernées commencent tôt à planifier leur retraite et que, suivant les circonstances, beaucoup d'entre elles auront déjà résilié leur contrat de travail avant l'entrée en vigueur du projet. Il en résulterait qu'en raison du relèvement de l'âge de référence, elles devraient en fait encore travailler quelques mois de plus, mais ne pourraient plus le faire à cause de cette résiliation. Si le relèvement de l'âge de référence à 65 ans débute une année après l'entrée en vigueur de la réforme et par étapes de trois mois par année, la phase transitoire du relèvement de l'âge de la retraite des femmes sera de quatre ans. Ainsi – dans l'hypothèse où le projet entre en vigueur en 2021 –, le relèvement de l'âge de référence débiterait en 2022 et c'est à partir de 2025 que l'âge de référence pour les femmes serait de 65 ans. Le délai proposé pour le relèvement permet une transition sans heurt.

Le tableau ci-dessous indique, pour chaque année de naissance, l'âge de référence pour les femmes, toujours dans l'hypothèse où le projet entre en vigueur en 2021.

Tableau 4-1

Relèvement progressif de l'âge de référence à 65 ans et années de naissance concernées, si la réforme entre en vigueur en 2021

Année de naissance	Âge de référence
1957 ou avant	64 ans
1958	64 ans et 3 mois
1959	64 ans et 6 mois
1960	64 ans et 9 mois
1961 ou plus tard	65 ans

4.2.3 Conséquences financières du relèvement de l'âge de référence

Le Tableau 4-2

ci-dessous indique les conséquences financières du relèvement de l'âge de référence dans l'AVS pour les femmes (réduction des dépenses et augmentation des recettes de cotisations), leur évolution au fil du temps et le nombre de personnes concernées, dans l'hypothèse où le projet entre en vigueur en 2021 et où cet âge de référence est relevé de trois mois par année. Au total, sur la période allant de 2022 à 2030, les femmes contribuent à raison de 10 milliards de francs au financement de l'AVS.

Conséquences du relèvement de l'âge de référence pour les femmes à 65 ans et nombre de femmes concernées

Montants en millions de francs, aux prix de 2018

Année	Dépenses	Recettes	Total	Nombre de femmes concernées par le relèvement de l'âge de référence LAVS à 65 ans
2021	0	0	0	–
2022	- 214	28	242	59 700
2023	- 496	65	561	61 600
2024	- 780	104	885	63 000
2025	-1 110	147	1 257	64 800
2026	-1 181	159	1 341	66 400
2027	-1 257	167	1 423	68 800
2028	-1 276	174	1 449	70 100
2029	-1 284	177	1 461	69 000
2030	-1 275	179	1 454	69 000
Total 2022-2030	-8 872	1 200	10 072	-

4.3 Mesures de compensation pour les femmes

- Des mesures de compensation sont nécessaires pour accompagner le relèvement de l'âge de référence des femmes à 65 ans.
- Deux modèles de mesures de compensation sont proposés : l'un pour un montant de 400 millions et l'autre pour un montant de 800 millions de francs.
- Le premier modèle prévoit, pour les femmes qui ne peuvent pas travailler jusqu'à 65 ans, l'application de taux de réduction plus favorables lors de l'anticipation de leur rente.
- Outre l'application de taux de réduction plus favorables en cas d'anticipation de la rente, le second modèle prévoit une possibilité d'améliorer la rente pour les femmes qui continuent à travailler et ne perçoivent pas leur rente avant 65 ans.

4.3.1 Nécessité des mesures de compensation

Le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans figure parmi les motifs de référendum contre les réformes de l'AVS et la mesure a déjà été rejetée à deux reprises en votation populaire (en 2004 et en 2017). Par conséquent, comme le succès de ce projet de réforme est indispensable en vue de garantir le financement de l'AVS, des mesures de compensation adéquates pour les femmes doivent être prises afin

d'accompagner le relèvement de l'âge de référence. L'expérience montre en effet que des mesures de compensation suffisantes permettent de rallier au projet des personnes pourtant opposées par principe au relèvement de l'âge de la retraite des femmes. C'est ainsi que, dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS, cet âge a pu être relevé en deux étapes de 62 à 64 ans grâce à de généreuses mesures de compensation.

Le but des mesures de compensation est d'atténuer les effets du relèvement de l'âge de référence pour les femmes. L'harmonisation de l'âge de référence porte le plus à conséquence pour les générations qui sont proches de l'âge de référence et qui n'ont de ce fait pas assez de temps pour se préparer à un allongement de la vie active. C'est pourquoi ces mesures de compensation sont destinées aux femmes nées entre 1958 et 1966. Les femmes nées plus tard n'en bénéficieront pas. Mais celles qui en bénéficient garderont ce statut leur vie durant. Dans ce qui suit, deux modèles de mesures de compensation sont proposés : l'un pour un montant de 400 millions et l'autre pour un montant de 800 millions de francs.

4.3.2 Variante à 400 millions de francs

Compte tenu du cadre financier retenu, ce modèle ne comporte qu'une mesure de compensation pour les femmes qui ne peuvent pas travailler jusqu'à l'âge de référence et qui anticipent la perception de leur rente. Cette mesure vise à tenir compte du fait que les femmes n'ont pas toutes la possibilité de poursuivre leur activité lucrative jusqu'à l'âge de référence.

Un départ anticipé à la retraite s'accompagne de réductions actuarielles à vie des prestations de vieillesse. Plus la durée d'anticipation est longue, plus la réduction sera importante. Les femmes qui choisissent ou sont contraintes de cesser de travailler avant l'âge de référence, qui n'ont pas de travail ou qui ne peuvent pas continuer de travailler sont donc particulièrement touchées par le relèvement de l'âge de référence. À titre de compensation, il est proposé ceci : toutes les femmes qui, quelle qu'en soit la raison, ne peuvent pas travailler jusqu'à 65 ans et sont contraintes de prendre leur retraite avant, pourront anticiper la perception de leur rente de vieillesse à des conditions favorables. Cela signifie qu'un taux de réduction préférentiel leur est appliqué. Le niveau du taux de réduction diffère selon le niveau de revenu annuel moyen déterminant de l'AVS (ce revenu correspond à la somme des revenus AVS revalorisée et des bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance divisée par le nombre d'années de cotisation). Pour les femmes dont le revenu annuel moyen déterminant est de 56 400 francs au plus (ce qui correspond à quatre fois le montant annuel de la rente de vieillesse minimale, qui est actuellement de 1175 francs par mois), des taux de réduction particulièrement bas seront appliqués. Si elles perçoivent leur rente de vieillesse à 64 ans, celle-ci ne sera pas réduite. Ainsi, elles pourront prendre leur retraite (anticipée) à 64 ans et toucher, lorsqu'elles auront atteint l'âge de référence, la même rente que celle qu'elles percevraient à 64 ans selon le droit actuel.

Les femmes dont le revenu annuel moyen déterminant dépasse 56 400 francs bénéficieront elles aussi de taux de réduction favorables, qui seront toutefois un peu plus élevés que ceux appliqués aux femmes ayant un revenu inférieur.

Ces taux sont précisés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4-3

Perception anticipée à l'âge de	Taux de réduction jusqu'à un revenu annuel de 56 400 francs (quatre fois la rente de vieillesse annuelle minimale)	Taux de réduction à partir d'un revenu annuel de 56 401 francs (quatre fois la rente de vieillesse annuelle minimale)
64 ans	0 %	2 %
63 ans	3,5 %	4 %
62 ans	5 %	6,8 %

Les femmes touchées par le relèvement de l'âge de référence qui sont nées entre 1958 et 1966 bénéficieront de ces taux de réduction favorables. On estime qu'environ 25 % d'entre elles en feront usage.

Le tableau ci-dessous indique les effets des taux de réduction sur les rentes de vieillesse anticipées des femmes (nées entre 1958 et 1966), suivant leur revenu annuel.

Tableau 4-4

Âge	Revenu annuel moyen déterminant de l'AVS en francs	Anticipation avec taux de réduction actuariels pour tous, hommes et femmes, nés en 1967 ou plus tard		Anticipation avec taux de réduction valables pour les femmes nées entre 1958 et 1966 (mesure de compensation)	
		Rente de vieillesse anticipée, en francs	Rente de vieillesse, en francs, versée, après anticipation, à partir de 65 ans*	Rente de vieillesse anticipée, en francs	Rente de vieillesse, en francs, versée, après anticipation, à partir de 65 ans*
62	14 100	973	1053	1040	1120
	42 300	1479	1601	1581	1703
	56 400	1635	1770	1747	1882
	70 500	1791	1938	1878	2025
	84 600	1947	2107	2041	2201
63	14 100	1036	1089	1083	1136
	42 300	1574	1655	1645	1726
	56 400	1739	1829	1818	1908
	70 500	1905	2003	1981	2079
	84 600	2070	2177	2153	2260
64	14 100	1102	1129	1148	1175
	42 300	1675	1716	1745	1786
	56 400	1852	1897	1929	1974
	70 500	2028	2077	2071	2120
	84 600	2205	2258	2251	2304

*À partir de l'âge de référence, la rente est recalculée en tenant compte des périodes de cotisation réalisées durant d'anticipation (cf. 4.4.2.4). Le tableau montre uniquement l'effet des cotisations sur l'échelle des rentes. En revanche, l'effet sur le niveau du RAM n'est pas pris en compte étant donné qu'il peut varier d'une situation à l'autre.

4.3.3 Variante à 800 millions de francs

Cette deuxième variante comprend deux éléments, qui se traduisent chacun par une amélioration de la rente de vieillesse des femmes concernées. C'est pour les femmes ayant un revenu bas à moyen que l'amélioration est la plus marquée.

Les mesures de compensation bénéficient, tant aux femmes qui ne peuvent pas travailler jusqu'à l'âge de référence et qui anticipent la perception de leur rente de vieillesse qu'à celles qui continuent de travailler jusqu'à l'âge de référence ou même au-delà et qui touchent leur rente de vieillesse au plus tôt à l'âge de référence. En effet, la première mesure prévoit, comme dans la première variante, l'application de taux de réduction favorables en cas d'anticipation, afin que les rentes soient moins fortement réduites, voire ne le soient pas du tout (cf. 4.3.3.1). Cette mesure tient compte du fait que les femmes n'ont pas toutes la possibilité de conserver une activité lucrative jusqu'à l'âge de référence. La deuxième mesure prévoit quant à elle l'application d'une formule de rente modifiée pour les femmes qui ne font pas usage de l'anticipation. Le montant de leur rente sera ainsi plus élevé (cf. 4.3.3.2).

Une combinaison des deux mesures n'est pas possible, car chacune a son propre groupe cible. Le taux de réduction favorable bénéficie aux femmes qui ne peuvent pas travailler jusqu'à 65 ans, alors que la formule des rentes modifiée crée une possibilité d'amélioration de la rente pour celles qui travaillent jusqu'à l'âge de référence ou au-delà.

4.3.3.1 Taux de réduction favorables en cas d'anticipation de la rente

La première mesure de cette deuxième variante doit permettre de tenir compte du fait que les femmes n'ont pas toutes la possibilité de poursuivre leur activité lucrative jusqu'à l'âge de référence. Celles-ci bénéficient de taux de réduction plus favorables en cas d'anticipation de la rente. La mesure est articulée de façon identique à celle présentée dans la variante 1 à 400 millions. Le taux de réduction favorable qui sera appliqué dépendra du niveau de revenu de la personne. Pour les femmes dont le revenu annuel moyen déterminant est de 56 400 francs au plus, des taux de réduction particulièrement bas sont appliqués. En cas d'anticipation de la rente de vieillesse à 64 ans, celle-ci ne sera pas réduite.

Les femmes dont le revenu annuel moyen déterminant dépasse 56 400 francs bénéficieront elles aussi de taux de réduction favorables, qui seront toutefois un peu plus élevés que ceux appliqués aux femmes ayant un revenu inférieur.

Ces taux sont précisés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4-5

Perception anticipée à l'âge de	Taux de réduction jusqu'à un revenu annuel de 56 400 francs (quatre fois la rente de vieillesse annuelle minimale)	Taux de réduction à partir d'un revenu annuel de 56 401 francs (quatre fois la rente de vieillesse annuelle minimale)	Taux de réduction actuariel
64 ans	0 %	2 %	4 %
63 ans	3,5 %	4 %	7,7 %
62 ans	5 %	6,8 %	11,1 %

Les femmes touchées par le relèvement de l'âge de référence qui sont nées entre 1958 et 1966 bénéficieront de ces taux de réduction favorables. On estime qu'environ 25 % d'entre elles en feront usage.

Le tableau ci-dessous indique les effets des taux de réduction sur les rentes de vieillesse anticipées des femmes (nées entre 1958 et 1966), suivant leur revenu annuel.

Tableau 4-6

Âge	Revenu annuel moyen déterminant de l'AVS en francs	Anticipation avec taux de réduction actuariels pour tous, hommes et femmes, nés en 1967 ou plus tard		Anticipation avec taux de réduction valables pour les femmes nées entre 1958 et 1966 (mesure de compensation)	
		Rente de vieillesse anticipée, en francs	Rente de vieillesse, en francs, versée, après anticipation, à partir de 65 ans*	Rente de vieillesse anticipée, en francs	Rente de vieillesse, en francs, versée, après anticipation, à partir de 65 ans*
62	14 100	973	1053	1040	1120
	42 300	1479	1601	1581	1703
	56 400	1635	1770	1747	1882
	70 500	1791	1938	1878	2025
	84 600	1947	2107	2041	2201
63	14 100	1036	1089	1083	1136
	42 300	1574	1655	1645	1726
	56 400	1739	1829	1818	1908
	70 500	1905	2003	1981	2079
	84 600	2070	2177	2153	2260
64	14 100	1102	1129	1148	1175
	42 300	1675	1716	1745	1786
	56 400	1852	1897	1929	1974
	70 500	2028	2077	2071	2120
	84 600	2205	2258	2251	2304

*À partir de l'âge de référence, la rente est recalculée en tenant compte des périodes de cotisation réalisées durant d'anticipation (cf. 4.4.2.4). Le tableau montre uniquement l'effet des cotisations sur l'échelle des rentes. En revanche, l'effet sur le niveau du revenu annuel moyen n'est pas pris en compte étant donné qu'il peut varier d'une situation à l'autre.

4.3.3.2

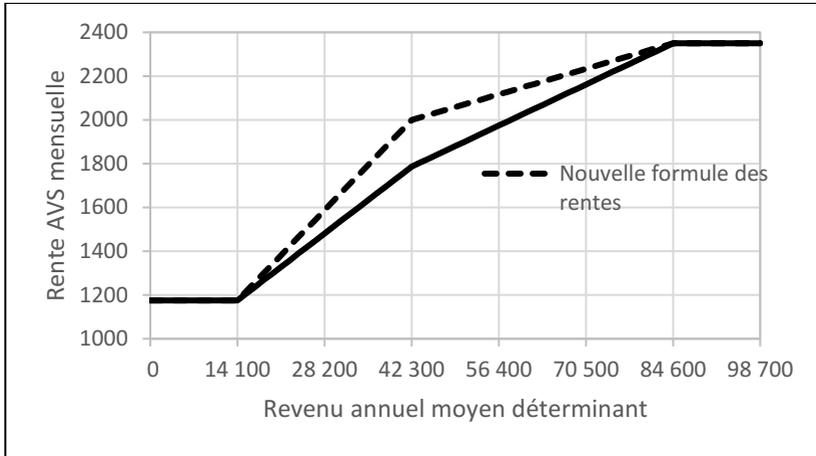
Adaptation de la formule des rentes

La deuxième composante du second modèle de mesures de compensation consiste en une adaptation de la formule des rentes pour les femmes qui perçoivent leur rente de vieillesse à partir de l'âge de référence ou qui en ajourment la perception. Elle bénéficiera par conséquent aux femmes qui ont la possibilité de continuer de travailler jusqu'à 65 ans ou au-delà. L'adaptation de la formule a pour effet d'améliorer le niveau de leur rente de vieillesse. Elle constitue en outre une incitation à rester active jusqu'à 65 ans, voire au-delà.

La formule des rentes, qui sert à calculer toutes les rentes de l'AVS et de l'AI, donne le montant de chaque rente, jusqu'à la rente maximale, à partir du montant de la rente minimale. La Constitution fédérale prescrit que la rente maximale ne dépasse pas le double de la rente minimale (art. 112, al. 2, let. c, Cst.). Cette formule est actuellement ainsi conçue que, jusqu'à un revenu annuel moyen déterminant de 14 100 francs, l'assuré perçoit une rente minimale (rente AVS minimale en 2018 : 1175 francs par mois) et, à partir d'un revenu annuel moyen déterminant de 84 600 francs, une rente maximale (rente AVS maximale en 2018 : 2350 francs par mois).

La mesure proposée ne change rien au principe inscrit dans la Constitution (rente maximale = double de la rente minimale), mais elle est adaptée en sorte que son point d'inflexion soit relevé de 12%. Ainsi, le montant de la rente minimale reste inchangé pour un revenu annuel moyen déterminant compris entre 0 et 14 100 francs. Il en va de même pour le montant de la rente maximale versée à partir d'un revenu annuel moyen déterminant de 84 600 francs. Les femmes ayant un revenu annuel moyen déterminant de 42 300 francs (point d'inflexion de la formule des rentes) bénéficieront le plus de l'amélioration et donc de l'augmentation maximale (214 francs par mois). C'est donc pour elles que l'effet de l'adaptation de la formule sera le plus marqué. L'augmentation de la rente, proportionnelle au revenu, sera moins importante pour les femmes dont le revenu annuel moyen déterminant est inférieur ou supérieur. En moyenne, les femmes concernées verront le montant de leur rente de vieillesse augmenter de 70 francs par mois. Les femmes ayant un revenu bas à moyen n'ont souvent pas de rente du 2^e pilier ou qu'une rente modeste, de sorte que la rente de vieillesse de l'AVS constitue leur principale source de revenu. Il est donc justifié de l'améliorer en ce qui les concerne.

La modification prévue ne permettra pas aux femmes dont le revenu dépasse 84 600 francs d'améliorer leur rente de vieillesse, puisqu'elles toucheront déjà la rente maximale. Cependant, ces femmes disposent en général d'une rente de vieillesse du 2^e pilier, qu'elles pourront améliorer de 4 à 5 % en continuant de travailler une année encore. La formule des rentes adaptée ne sera applicable qu'aux rentes de vieillesse des femmes, mais non aux rentes d'invalidité ou de survivants. Le graphique ci-dessous illustre les conséquences de l'adaptation de la formule des rentes sur la rente mensuelle d'une personne seule.



L'amélioration profitera à 54 % des femmes qui percevront leur rente de vieillesse dès l'âge de référence.

Le tableau ci-dessous indique les effets de la formule adaptée sur la rente de vieillesse des femmes qui perçoivent celle-ci dès l'âge de référence, suivant le revenu annuel.

Tableau 4-7

Âge	Revenu annuel moyen déterminant de l'AVS, en francs	Rente de vieillesse selon le droit en vigueur, en francs	Rente de vieillesse selon la formule adaptée pour les femmes nées entre 1958 et 1966, en francs (mesure de compensation)
65 ans	≤ 14 100	1175	1175
65 ans	35 250	1633	1727
65 ans	42 300	1786	1911
65 ans	49 350	1880	1984
65 ans	56 400	1974	2057
65 ans	64 860	2087	2145
65 ans	≥ 84 600	2350	2350

4.3.4 Conséquences financières

Le tableau ci-dessous représente les coûts liés aux mesures de compensation ainsi que la diminution des recettes de cotisation à l'AVS. Avec le relèvement de l'âge de référence à 65 ans, les femmes contribuent au financement de l'AVS à hauteur de 10 milliards de francs durant la période allant de 2022 à 2030 (voir chapitre 4.2.3). Dans le modèle à 400 millions de francs, environ 21%, soit 2,1 milliards de francs au total, de cette contribution est dédié au financement de la mesure de compensation. Dans le

modèle à 800 millions de francs, cette proportion s'élève à environ 38 %, soit 3,8 milliards de francs.

Tableau 4-8

Conséquences des mesures de compensation pour les femmes (variante 400 mio³⁷)

Montants en millions de francs, aux prix de 2018

Année	Dépenses anticipation	Dépenses formule des rentes	Recettes	Total
2021	0	0	0	0
2022	15	0	- 42	57
2023	30	0	- 59	89
2024	47	0	- 72	119
2025	72	0	- 87	159
2026	110	0	- 93	203
2027	157	0	- 97	254
2028	204	0	- 99	303
2029	286	0	- 99	385
2030	408	0	- 100	508
Total 2022-2030	1 330	0	- 747	2 077

Tableau 4-9

Conséquences des mesures de compensation pour les femmes (variante 800 mio³⁸)

Montants en millions de francs, aux prix de 2018

Année	Dépenses anticipation	Dépenses formule des rentes	Recettes	Total
2021	0	0	0	0
2022	15	7	- 42	64
2023	30	34	- 59	122
2024	47	79	- 72	198
2025	72	147	- 87	306
2026	110	193	- 93	396
2027	157	242	- 97	496
2028	204	284	- 99	587
2029	286	335	- 99	720
2030	408	375	- 100	884
Total 2022-2030	1 330	1 696	- 747	3 773

³⁷ L'enveloppe financière de 400 millions de francs se réfère à l'augmentation des dépenses de l'AVS dans l'année 2030, sans tenir compte de la réduction des recettes de cotisations due à l'anticipation.

³⁸ L'enveloppe financière de 800 millions de francs se réfère à l'augmentation des dépenses de l'AVS dans l'année 2030, sans tenir compte de la réduction des recettes de cotisations due à l'anticipation.

4.4 Flexibilisation de la retraite

4.4.1 Réglementation en vigueur

Actuellement, la perception de la rente de vieillesse peut être anticipée d'un ou deux ans. Le montant de la rente est alors réduit de 6,8 % par année d'anticipation (art. 56, al. 2, du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance vieillesse et survivants [RAVS]³⁹). Cette réduction tient compte du fait que la rente sera perçue sur une plus longue période. Comme l'âge ordinaire de la retraite est aujourd'hui de 64 ans pour les femmes, celles-ci peuvent percevoir leur rente de vieillesse au plus tôt à partir de 62 ans. Pour les hommes, c'est 63 ans, puisque l'âge de la retraite est pour eux de 65 ans. La décision d'anticiper la perception de la rente doit être annoncée à la caisse de compensation AVS avant d'atteindre l'âge de la retraite.

La perception de la rente de vieillesse peut être ajournée de cinq ans au plus, soit jusqu'à 69 ans pour les femmes et 70 ans pour les hommes. La demande d'ajournement peut être présentée dans l'année qui suit l'arrivée à l'âge de la retraite. En cas d'ajournement, la rente est majorée d'un supplément actuariel.

4.4.2 Réglementation proposée

- L'assuré peut décider librement du moment de la perception de sa rente de vieillesse.
- La rente de vieillesse peut être anticipée à partir de 62 ans. Elle peut être ajournée de cinq ans au plus, c'est-à-dire jusqu'à l'âge de 70 ans.
- La rente de vieillesse est augmentée en cas d'ajournement et réduite en cas d'anticipation.
- Le passage progressif de la vie active à la retraite est rendu possible grâce à la retraite partielle.
- Des mesures sont prises afin d'inciter les personnes à travailler jusqu'à l'âge de référence et au-delà.

4.4.2.1 Perception d'une partie de la rente AVS

Dans l'AVS, la réglementation actuelle ne prévoit pas la possibilité d'anticiper ou d'ajourner une partie seulement de la rente de vieillesse. Pourtant, le souhait d'une transition en douceur vers la retraite est souvent exprimé, tant de la part des entreprises que de la part des assurés. Un tel passage à la retraite par étapes est utile pour la personne concernée, qui peut mieux s'y préparer, mais aussi pour l'entreprise, qui peut profiter quelques années de plus des connaissances d'un collaborateur et aussi avoir suffisamment de temps pour régler sa succession.

³⁹ RS 831.101

Pour répondre au souhait de flexibilisation, il faut que la personne puisse décider librement à partir de quand elle entend percevoir sa rente de vieillesse. Alors qu'actuellement, la rente ne peut être anticipée que par année, le projet prévoit qu'elle puisse l'être par mois. De plus, il sera possible d'anticiper ou d'ajourner une partie (un pourcentage) de la rente de vieillesse. Étant donné que la retraite partielle doit permettre un passage progressif de l'activité lucrative à la retraite et qu'un jour de travail par semaine équivaut à un pourcentage de 20 %, il est proposé que ce pourcentage corresponde à la part minimale devant être perçue en cas d'anticipation. Le pourcentage maximal sera de 80 %. Il est nécessaire de prévoir un plafond afin de distinguer la perception d'une rente entière de celle d'une partie de la rente et de faciliter la coordination avec d'autres assurances sociales. Dans le cas de figure d'une combinaison entre anticipation et ajournement, la personne pourra faire modifier une seule fois le pourcentage de rente perçu entre 62 et 70 ans. Elle pourra opter pour cette possibilité soit durant la période d'anticipation, soit durant l'ajournement. Cette limitation vise à garantir un minimum de simplicité et d'efficacité dans l'application de l'AVS, tout en offrant suffisamment de souplesse pour prendre en compte les changements de situation personnelle qu'un assuré pourrait connaître.

4.4.2.2 Perception de la rente AVS avant l'âge de référence

L'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans implique également une harmonisation de la réglementation relative à l'anticipation de la rente. Ainsi, les hommes et les femmes pourront anticiper leur rente dès 62 ans, ce qui signifie une année d'anticipation supplémentaire pour les hommes par rapport à aujourd'hui. Comme dans le droit en vigueur, la rente ou la partie de rente AVS anticipée sera réduite sur la base des taux de réduction actuariels. Cette réduction correspond à un remboursement échelonné de l'avance accordée sur la rente de vieillesse. L'élément déterminant pour le taux de réduction est donc en principe l'espérance de vie moyenne, le taux de réduction étant cependant le même pour les femmes et pour les hommes. Au final, il s'agit de garantir à l'assuré la même prestation cumulée, qu'il anticipe sa rente ou qu'il la perçoive à l'âge de référence. Les règles actuarielles appliquées dans l'AVS suivent donc le principe de la neutralité des coûts pour l'assurance et pour les personnes qui font usage de cette possibilité.

Les taux de réduction actuariels n'ont plus été adaptés depuis 20 ans. Il est donc grand temps de les actualiser et de les adapter à l'augmentation de l'espérance de vie. Pour qu'à l'avenir, ils soient adaptés régulièrement, il est proposé dans le cadre du projet que le Conseil fédéral les réexamine au moins tous les dix ans. Il procédera à leur ajustement dans le cadre de l'adaptation du RAVS (art. 40, al. 3, LAVS en relation avec l'art. 55^{ter} RAVS). Les taux indiqués dans le tableau ci-dessous sont fondés sur les données actuellement disponibles. Si des données plus récentes sont connues d'ici à l'entrée en vigueur du projet, ils seront adaptés en conséquence.

Nouveaux taux de réduction actuariels en cas d'anticipation de la rente AVS, en pourcentage

Durée d'anticipation	1 an	2 ans	3 ans
Taux de réduction	4,0	7,7	11,1

L'assuré pourra anticiper soit l'intégralité de la rente, soit un pourcentage de celle-ci, dès qu'il atteint l'âge de 62 ans. Durant la période d'anticipation, il aura la possibilité d'augmenter une fois le pourcentage perçu avant de devoir percevoir le restant de sa rente de vieillesse. Ainsi, la personne qui choisit par exemple d'anticiper 30 % de sa rente à 62 ans pourra augmenter de 20 % ce pourcentage à l'âge de 63 ans, pour ensuite demander sa rente entière soit à 64 ans, soit à 65 ans. De plus, elle aura la possibilité de fixer en mois la durée de l'anticipation.

En cas d'anticipation partielle, seul le pourcentage anticipé de la rente sera soumis à la réduction actuarielle. La partie qui sera anticipée plus tard sera ainsi réduite dans une proportion moindre, et le pourcentage de rente qui n'aura pas été anticipé ne subira aucune réduction actuarielle. En cas d'augmentation du pourcentage perçu pendant la période d'anticipation, la rente est calculée suivant les mêmes bases que pour l'anticipation du premier pourcentage. Afin de limiter le travail administratif, seul le taux de réduction actuariel change. Lorsque l'âge de référence sera atteint, la rente sera recalculée en tenant compte des périodes de cotisation accomplies durant la période d'anticipation et, comme c'est le cas aujourd'hui, du montant des rentes déjà perçues.

En revanche, contrairement à la réglementation actuelle, le projet prévoit que les rentes de survivants qui succèdent à une rente anticipée ou à un pourcentage de rente anticipé ne seront pas touchées par la réduction actuarielle. En effet, elles doivent être considérées séparément de la rente de vieillesse et leurs bénéficiaires ne doivent donc pas être pénalisés par la décision d'anticipation du bénéficiaire de la rente de vieillesse.

4.4.2.3 Perception de la rente AVS après l'âge de référence

La réglementation actuelle selon laquelle la rente AVS peut être ajournée de cinq ans au maximum au-delà de l'âge de référence (soit jusqu'à 69 ans pour les femmes et 70 ans pour les hommes) est maintenue. Avec l'harmonisation de cet âge à 65 ans, tant les hommes que les femmes pourront donc ajourner la perception de leur rente jusqu'à leur 70^e anniversaire. Il n'est en effet pas souhaitable d'en prolonger la durée au-delà de 70 ans, car cela ne semble pas correspondre à un besoin notable. En revanche, la nouveauté par rapport au système actuel sera la possibilité d'ajourner une partie de la rente. Les assurés pourront ainsi choisir le pourcentage de leur rente qu'ils souhaitent percevoir, tout en continuant à travailler s'ils le désirent, et remettre à plus tard la perception de la partie de rente restante. Il leur sera possible de réduire le pourcentage de rente ajourné une seule fois durant la période d'ajournement avant de devoir percevoir la rente entière. Par exemple, l'assuré pourra opter pour l'ajournement de 75 % de sa rente de vieillesse, puis réduire ce pourcentage par la

suite (par ex. passer de 75 % à 40 %) à l'âge de 67 ans, pour finalement percevoir sa rente de vieillesse entière à 68, 69 ou 70 ans. Comme aujourd'hui, la rente ou le pourcentage de rente ajourné sera augmenté de la contre-valeur actuarielle des prestations non touchées jusqu'à la révocation de l'ajournement. Vu qu'il sera désormais possible, à certaines conditions, de prendre en compte les périodes de cotisation effectuées entre l'âge de référence et l'âge de 70 ans, la personne concernée pourra demander à sa caisse de compensation, une seule fois, un nouveau calcul de sa rente.

Tout comme les rentes de survivants qui succèdent à une rente de vieillesse anticipée, celles qui succèdent à une rente de vieillesse ajournée seront traitées indépendamment de cette dernière. Cela signifie qu'elles ne seront pas majorées de la contre-valeur de la prestation non perçue. Les rentes pour enfant qui sont versées simultanément et en proportion de la rente de vieillesse ajournée ne seront en revanche pas concernées par cette réglementation, car elles suivent le sort de la rente principale à laquelle elles se rapportent. Elles bénéficieront donc de la majoration due à l'ajournement de la rente principale.

Les suppléments d'ajournement, comme les taux d'augmentation actuariels, n'ont plus été adaptés depuis 20 ans. Ils doivent donc, eux aussi, être corrigés en raison de l'augmentation de l'espérance de vie. Comme les taux de réduction, ils devront être réexaminés par le Conseil fédéral tous les dix ans au moins. Celui-ci procédera à leur ajustement dans le cadre de l'adaptation du RAVS (art. 39, al. 3, LAVS en relation avec l'art. 55^{ter} RAVS). Les suppléments d'ajournement indiqués dans le tableau ci-dessous sont fondés sur les données actuellement disponibles. Si des données plus récentes sont connues d'ici à l'entrée en vigueur du projet, ils seront adaptés en conséquence.

Tableau 4-11

Nouveaux taux d'augmentation en cas d'ajournement de la rente AVS, en pourcentage

Durée de l'ajournement	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans
Taux d'augmentation	4,3	9,0	14,1	19,6	25,7

4.4.2.4 Modifications dans le calcul de la rente

Obligation de cotiser durant la période d'anticipation

Aujourd'hui, dans l'AVS, l'anticipation de la rente n'a aucune influence sur l'obligation de cotiser (art. 3, al. 1, LAVS). Il doit en aller de même à l'avenir. Ainsi, l'obligation de cotiser cessera à la fin du mois où l'assuré atteint l'âge de référence (65 ans), qu'il exerce ou non une activité lucrative.

Calcul de la rente anticipée

Selon la réglementation en vigueur, la rente AVS est calculée, au moment de l'anticipation, comme si la personne avait cotisé jusqu'à 65 ans, même si elle n'exercera plus d'activité lucrative durant la période d'anticipation. Le projet prévoit ici un changement : la rente sera calculée en fonction des années de cotisation

effectives, c'est-à-dire accomplies entre l'âge de 21 ans et le moment de l'anticipation. En d'autres termes, la durée de cotisation ne pourra pas être complète (calcul de la rente selon l'échelle 44), et la rente versée pendant la période d'anticipation ne pourra être que partielle (par ex. calculée selon l'échelle 43 si la rente est anticipée à 64 ans). Avec ce nouveau mode de calcul, des lacunes de cotisations pourront donc apparaître (puisque la durée de cotisation n'est pas complète), mais elles pourront être comblées par des périodes de cotisation accomplies pendant l'anticipation (jusqu'à l'obtention d'une rente complète).

Nouveau calcul de la rente au moment où l'assuré atteint l'âge de référence

Le projet prévoit que les cotisations AVS payées pendant la période d'anticipation seront prises en compte dans le calcul de la rente au moment où l'assuré atteint l'âge de référence, que celui-ci ait ou non exercé une activité lucrative. Pour qu'elles puissent l'être, un nouveau calcul de la rente sera effectué à la fin de la période d'anticipation. Étant donné que l'obligation de cotiser perdure jusqu'à l'âge de référence, la lacune de cotisations induite par l'anticipation sera comblée au moment où l'assuré atteint l'âge de référence, s'il a été assujéti à l'AVS, durant l'anticipation, en raison de son domicile ou d'une activité lucrative, ou s'il a adhéré à l'assurance facultative en cas de séjour à l'étranger. Comme sous le droit en vigueur, les cotisations payées pendant les années de jeunesse pourront aussi servir à combler les lacunes de cotisations apparues par la suite. La rente anticipée sera recalculée au moment où l'assuré atteint l'âge de référence, compte tenu des cotisations versées pendant la période d'anticipation et les lacunes seront alors comblées. Ainsi, la rente ne sera pas calculée selon une échelle partielle (43 ou moins), mais selon l'échelle de rentes complète (échelle 44).

Grâce au nouveau calcul au moment où l'assuré atteint l'âge de référence, il y aura égalité de traitement entre les personnes soumises à l'obligation de cotiser et celles qui ne cotisent plus parce qu'elles ne résident pas en Suisse durant la période d'anticipation et ne sont pas assurées à titre facultatif. Pour ces dernières, qui ne seront plus tenues de cotiser pendant la période d'anticipation, le nouveau mode de calcul aboutira à une rente plus basse, à moins qu'elles aient cotisé pendant les années de jeunesse.

4.4.2.5 Mesures incitatives pour travailler au-delà de 65 ans

À titre préliminaire, il est important de relever que les moyens d'inciter les personnes à travailler au-delà de 65 ans uniquement dans le cadre de l'AVS ne sont pas suffisants. En effet, le montant de la rente AVS constitue rarement la motivation principale pour poursuivre l'activité lucrative au-delà de 65 ans. D'autres facteurs comme la rente du 2^e pilier, la santé, la motivation au travail ou encore les conditions de travail sont bien plus déterminants. En outre, compte tenu de la situation financière de l'AVS, les possibilités de financer des améliorations de rente après 65 ans sont aussi limitées. Ainsi, d'autres mesures devraient être envisagées, notamment dans le cadre de la prévoyance professionnelle, avec, par exemple, l'extension des possibilités de rachat ou le relèvement de l'âge minimal. L'examen de telles mesures devrait être réalisé dans le cadre du volet de réforme relatif à la LPP.

En outre, la promotion de l'emploi des travailleurs âgés ne saurait être le fait de la seule prévoyance vieillesse. Certes, les mesures prises dans ce domaine créent des

conditions favorables à l'emploi et au maintien des travailleurs âgés sur le marché du travail. Il n'en demeure pas moins que, sans promotion active sur le marché du travail et sans la disponibilité du marché du travail ou de la productivité, elles ne peuvent avoir d'effets incitatifs.

De manière générale, le relèvement de l'âge de référence des femmes à 65 ans ainsi que les mesures de flexibilisation contribueront à une augmentation de l'âge moyen de sortie du marché du travail. Ces modifications permettront de mieux concilier le départ à la retraite et la poursuite de l'activité lucrative dans les tranches d'âge comprises entre 62 et 70 ans. Elles institueront donc des incitations positives pour la poursuite de l'activité lucrative, mais celles-ci seront insuffisantes si l'on entend faire en sorte que les assurés continuent de travailler après l'âge de référence. C'est pourquoi il faut prendre d'autres mesures. Les modifications suivantes sont proposées dans ce but.

Maintien de la franchise de cotisation pour les rentiers actifs

Afin d'encourager l'exercice d'une activité lucrative au-delà de l'âge de référence, notamment pour les personnes qui perçoivent des bas revenus ou qui travaillent à temps partiel, le dispositif proposé prévoit de maintenir la franchise de cotisation actuellement en vigueur. Ainsi, les rentiers actifs pourront aussi faire valoir à l'avenir une franchise de 1400 francs par mois, ou 16 800 francs par année, sur laquelle ils seront exemptés de cotisations. La franchise s'applique à chaque emploi. L'assuré peut donc la faire valoir autant de fois qu'il a d'employeurs. Cela signifie toutefois que les petits emplois effectués après 65 ans et qui se situent en dessous de la franchise continueront à bénéficier d'une exemption de cotisation, et que les parts de salaire ou du revenu correspondant à la franchise seront également exemptées des cotisations à l'AVS.

Prise en compte des cotisations AVS payées après l'âge de référence

Dans le droit en vigueur, les rentiers AVS qui exercent une activité lucrative continuent de cotiser à l'AVS sur la partie du revenu de l'activité lucrative qui dépasse le montant de la franchise. Il s'agit là de cotisations de solidarité, qui ne sont pas prises en compte dans le calcul de la rente. Il s'ensuit qu'actuellement, la rente ne peut pas être améliorée par la poursuite de l'activité lucrative. Aucune cotisation n'est versée aujourd'hui sur les revenus inférieurs au montant de la franchise.

Il convient d'adapter la réglementation actuelle, qui est insatisfaisante. Il faut qu'il soit possible d'améliorer la rente et de combler les lacunes de cotisations afin de créer une incitation à continuer de travailler au-delà de l'âge de référence. C'est pourquoi le projet prévoit que les cotisations AVS payées après l'âge de référence sur le revenu de l'activité lucrative seront prises en compte dans le calcul de la rente et pourront améliorer celle-ci. La possibilité d'améliorer la rente sera offerte aussi bien aux personnes qui ajournent la totalité de leur rente et continuent d'exercer une activité lucrative qu'à celles qui perçoivent leur rente tout en exerçant une activité lucrative. Seule la partie du revenu qui dépasse la franchise sera prise en considération pour l'amélioration de la rente. Cependant, les personnes dont le revenu est plus bas continueront de bénéficier de la règle selon laquelle aucune cotisation n'est due sur les revenus jusqu'à 1400 francs par mois ou 16 800 francs par an.

La prise en compte des cotisations versées après l'âge de référence profitera donc à tous les assurés qui ont des lacunes de cotisations ou qui n'atteignent pas le plafond du revenu annuel moyen déterminant (84 600 francs en 2018). Cette réglementation

bénéficiera aussi bien à des personnes ayant un revenu élevé, qui pourront combler des lacunes de cotisations, qu'à des personnes à revenus bas ou moyens, qui n'atteignent pas le revenu annuel moyen déterminant donnant droit à une rente maximale. La nouvelle réglementation vise donc en particulier les personnes qui pourront en profiter au vu de leur situation financière.

Le projet prévoit deux possibilités d'améliorer la rente :

- Comblement de lacunes : les cotisations AVS payées par l'assuré après l'âge de référence sur le revenu de sa propre activité lucrative pourront, à certaines conditions, combler les éventuelles lacunes de cotisations. Pour y avoir droit, il faut que l'assuré, entre le moment où il a atteint l'âge de référence et celui où il dépose sa demande de nouveau calcul, ait réalisé un revenu de l'activité lucrative d'au moins 40 % de son revenu annuel moyen, mais en tous les cas un revenu sur lequel la cotisation AVS minimale a été versée (état en 2018 : 478 francs, ou revenu annuel de 4667 francs). Compte tenu de la cotisation minimale actuelle et de la franchise (16 800 francs), le revenu annuel de l'activité lucrative nécessaire pour cela est d'au moins 21 467 francs. Pour calculer le revenu moyen de l'activité lucrative propre de l'assuré, on se base sur le revenu réalisé entre le 1^{er} janvier qui suit son 20^e anniversaire et le 31 décembre qui précède la survenance du cas d'assurance, sans tenir compte des bonifications pour tâches éducatives ou d'assistance ni du revenu réalisé par le conjoint pendant les années civiles du mariage commun. Cette double condition permet, d'une part, aux personnes dont le revenu ne dépasse que faiblement le montant de la franchise d'améliorer leur rente malgré le maintien de la franchise. D'autre part, le lien proportionnel avec le revenu de l'activité lucrative réalisé par l'assuré avant ses 65 ans permet une égalité de traitement entre revenus bas et élevés. Ainsi, la règle voulant qu'une activité lucrative d'environ 40 % soit exercée pour combler les lacunes de cotisations est valable pour tous. Dans les cas où le revenu réalisé n'atteint pas le seuil requis pour combler la lacune, il peut néanmoins servir à améliorer le revenu annuel moyen déterminant.

La prise en compte de ces périodes de cotisation supplémentaires permet d'améliorer la rente jusqu'à l'obtention d'une rente complète (échelle 44). Les cotisations AVS versées après l'âge de référence ne peuvent en revanche fonder aucun nouveau droit à la rente. Cela concerne les personnes qui arrivent en Suisse après l'âge de 65 ans et, pour cette raison, ne peuvent pas faire état de périodes de cotisation pour les années antérieures.

- Amélioration du revenu annuel moyen déterminant : les cotisations AVS payées après l'âge de référence sur le revenu d'une activité lucrative seront prises en compte dans le calcul du revenu annuel moyen déterminant. Les revenus de l'activité lucrative réalisés depuis l'âge de référence jusqu'à cinq ans après cette date pourront toujours être pris en compte, même en l'absence d'une lacune de cotisations. Ces revenus peuvent améliorer le revenu annuel moyen de l'assuré dans les cas où celui-ci, au moment où il atteint l'âge de référence, présente une durée complète de cotisation, mais un revenu annuel moyen insuffisant pour obtenir la rente de vieillesse maximale. En revanche, les cotisations AVS payées sur le revenu de l'activité lucrative réalisé après l'âge de référence ne peuvent conduire à une réduction du niveau de la rente. Les revenus de l'activité lucrative peuvent aussi être pris en compte si l'assuré

gagne moins que 40 % de son revenu annuel moyen. La prise en compte est possible même si, au moment de celle-ci, l'assuré a déjà droit à la rente de vieillesse maximale. En effet, dans certaines constellations, la prise en compte peut encore produire ses effets par la suite, si la rente baisse par exemple en raison d'une mutation ultérieure (par ex. splitting lors de la survenance du deuxième cas d'assurance, divorce). Cependant, la rente versée ne peut jamais dépasser le montant de la rente maximale.

4.4.2.6 Conséquences financières de la flexibilisation

Le dispositif de retraite flexible proposé est, de manière générale, basé sur les principes actuariels sauf en ce qui concerne les mesures incitatives prévues au-delà de 65 ans. Néanmoins, l'extension des possibilités d'anticipation (introduction d'une année supplémentaire d'anticipation et adaptation des taux de réduction) doit être préfinancée par l'assurance, ce qui représente des coûts au moment de l'introduction de la mesure. Ces coûts seront toutefois remboursés par les assurés durant la phase de perception de leur rente. En effet, le système d'anticipation est basé sur les valeurs actuarielles. Les possibilités d'améliorer la rente après 65 ans ne sont quant à elles pas basées sur des principes actuariels et représentent des coûts qui doivent être financés par l'AVS.

Le tableau ci-dessous illustre les conséquences financières de la flexibilisation de la retraite et leur évolution dans le temps. Il inclut les mesures suivantes : côté dépenses, la troisième année d'anticipation, l'adaptation des taux de réduction et des suppléments d'ajournement, ainsi que les améliorations de rente résultant des cotisations supplémentaires payées après l'âge de référence.

Tableau 4-12

Conséquences de la flexibilisation de la perception de la rente

Montants en millions de francs, aux prix de 2018

Année	3 ^e année d'anticipation		Réduction en cas d'anticipation	Supplément d'ajournement	Amélioration de la rente
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Dépenses	Dépenses
2021	0	0	0	0	0
2022	157	- 32	8	3	0
2023	207	- 44	17	2	2
2024	233	- 54	25	1	5
2025	263	- 65	35	- 1	11
2026	257	- 70	44	- 2	20
2027	252	- 72	55	- 3	35
2028	236	- 74	64	- 4	49
2029	215	- 74	74	- 6	64
2030	192	- 75	83	- 7	77
Total 2022-2030	2 012	- 560	405	- 17	263

Compte tenu des mesures prévues pour favoriser la poursuite de l'activité professionnelle au-delà de 65 ans, il faut partir du principe que ces mesures devraient contribuer à augmenter les recettes de cotisations, ce qui aiderait à soulager les finances de l'AVS. Néanmoins, il est renoncé à faire une estimation de ces recettes supplémentaires, car cela impliquerait de retenir des hypothèses très théoriques. Il est en effet difficile de mesurer à l'avance l'impact que ces mesures auront sur la population.

4.4.2.7 Partage des revenus réalisés durant le mariage

Le projet propose de garder dans une large mesure les principes aujourd'hui en vigueur en ce qui concerne le partage des revenus réalisés par les conjoints pendant les années civiles de mariage. Ainsi, ces revenus seront répartis et attribués pour moitié à chacun des conjoints lors de la survenance du deuxième cas d'assurance. Toutefois, le versement d'une rente anticipée (entière ou pourcentage) n'entraînera plus comme aujourd'hui le partage des revenus. La raison de ce changement tient au fait que les rentes anticipées sont uniquement des avances sur la prestation à laquelle l'assuré aura droit une fois l'âge de référence atteint. De cette façon, les revenus seront partagés dans les cas suivants :

- lorsque les deux conjoints auront atteint l'âge de référence ;
- lorsqu'une veuve ou un veuf atteindra l'âge de référence ;
- en cas de divorce, ou encore
- lorsque les deux conjoints auront droit à une rente de l'assurance-invalidité, ou que l'un des conjoints y aura droit et que l'autre atteindra l'âge de référence.

Cette manière de procéder permet une prise en compte plus étendue des périodes de cotisation accomplies pendant les années civiles du mariage. En effet, les revenus soumis au partage seront ceux réalisés pendant le mariage ou entre le 1^{er} janvier de l'année qui suit celle durant laquelle la personne a atteint l'âge de 20 ans révolus et le 31 décembre de l'année qui précède celle durant laquelle le conjoint le plus âgé atteint l'âge de 65 ans.

Dans le cas où l'un des conjoints bénéficie d'une rente d'invalidité, le deuxième cas d'assurance sera réalisé lorsque l'autre conjoint atteindra l'âge de référence.

Les cotisations versées au-delà de l'âge de référence ne seront pas soumises au partage des revenus. En effet, étant donné que ce dernier doit s'effectuer de façon réciproque entre les conjoints, le fait de partager les revenus perçus au-delà de l'âge de référence pourrait, dans certaines circonstances, notamment lorsque l'activité exercée n'est qu'accessoire, avoir des conséquences indésirables sur la rente de l'autre conjoint.

4.4.2.8 Plafonnement des rentes

Actuellement, la somme des deux rentes d'un couple s'élève au plus à 150 % du montant maximal de la rente de vieillesse si les deux conjoints ont droit à une rente de vieillesse ou si l'un a droit à une rente de vieillesse et l'autre à une rente de

l'assurance-invalidité (art. 35, al. 1, LAVS). Cette règle ne subira aucune modification. Une adaptation s'impose cependant, car le droit en vigueur ne permet pas de percevoir une partie seulement de la rente de vieillesse.

Pour les cas de figure où chaque conjoint a anticipé une partie de la rente de vieillesse, il y aura lieu de réduire les deux rentes en proportion de leur quote-part si chacune des rentes individuelles dépasse le montant maximal déterminant pour l'assuré concerné. Ce montant maximal sera établi, d'une part, en fonction de la durée de cotisation correspondant à la rente de chacun et, d'autre part, en fonction du pourcentage de rente le plus élevé. Si l'un des conjoints présente une durée de cotisation incomplète, il faudra, comme actuellement, déterminer l'échelle de rentes pondérée avant de calculer, sur la base du pourcentage perçu le plus élevé, le montant maximal pouvant être versé aux conjoints. Par exemple, si un homme anticipe 40 % de sa rente, que sa femme anticipe 60 % de la sienne et que tous deux ont une durée de cotisation complète (soit une échelle 44), la somme des deux rentes ne pourra pas dépasser 60 % de 150 % de la rente maximale (soit 0,6 multiplié par 1,5, le tout multiplié par 2350, égale 2115 francs). Si l'un des conjoints ou les deux augmentent le pourcentage de rente perçu, le plafonnement sera recalculé sur la base du nouveau pourcentage le plus élevé.

Comme actuellement, il faudra toujours analyser l'éventualité du plafonnement avant de déduire le montant de la réduction liée à l'anticipation ou de prendre en compte le supplément lié à l'ajournement de la rente de vieillesse.

4.5 Coordination avec la prévoyance professionnelle

4.5.1 Nécessité d'une coordination entre l'AVS et la prévoyance professionnelle

- Le relèvement de l'âge de référence et la flexibilisation de la perception de la rente seront coordonnés avec la prévoyance professionnelle.

L'instauration d'un âge de référence et la flexibilisation apportée dans l'AVS rendent également nécessaire une adaptation des dispositions de la prévoyance professionnelle à cet égard. Les principes en vigueur dans l'AVS seront repris dans la LPP dans la mesure du nécessaire pour éviter, d'une part, que l'âge légal de la retraite (des femmes) ne diffère entre les deux et, d'autre part, pour garantir que les personnes actives puissent tirer le meilleur parti possible de la flexibilité prévue dans l'AVS. En effet, cela n'aurait guère de sens d'améliorer les possibilités de retraite flexible dans l'AVS si les institutions de la prévoyance professionnelle n'étaient pas tenues pour leur part d'instaurer un âge de la retraite flexible dans leur règlement. Il est nécessaire, au contraire, de traiter dans le même projet de révision la flexibilisation de la retraite et l'harmonisation de l'âge de référence dans les deux piliers. Car lors du passage de la vie active à la retraite, la question se pose pour les assurés de savoir quelle prestation de vieillesse ils pourront percevoir au total des 1^{er} et 2^e piliers, et à quel moment. Ils doivent pouvoir coordonner le mieux possible la réduction de leur revenu d'une activité lucrative et la compensation de celle-ci par les prestations de la prévoyance vieillesse. Pour la majorité des personnes concernées, ce n'est pas tant la rente AVS,

mais d'abord le niveau des prestations du 2^e pilier qui est déterminant pour la décision de se retirer (entièrement ou partiellement) de la vie active. Si, dans le 1^{er} pilier, de nouvelles règles s'appliquent à l'anticipation et à l'ajournement de la prestation de vieillesse et que la perception partielle est introduite, les assurés ne pourront en profiter que si les mêmes éléments clés ont cours dans le 2^e pilier. Par exemple, la décision de profiter de la possibilité d'ajourner la perception de la rente AVS et de poursuivre effectivement l'exercice d'une activité professionnelle dépend fortement de la possibilité ou non d'ajourner aussi la perception de la prestation de vieillesse du 2^e pilier.

C'est encore plus vrai en ce qui concerne l'âge de référence pour les femmes. Dans le 2^e pilier, l'âge ordinaire de la retraite est aussi fixé actuellement à 64 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes. Il marque également le terme de l'obligation générale de cotiser à la prévoyance professionnelle.

4.5.2 Harmonisation de l'âge de référence à 65 ans

- L'âge de référence est fixé à 65 ans pour les femmes comme pour les hommes.

Un âge de référence uniforme pour les femmes et pour les hommes sera introduit dans la prévoyance professionnelle comme dans l'AVS. Néanmoins, les institutions de prévoyance pourront prévoir dans leur règlement un âge différent. Certes, de nombreuses institutions de prévoyance ont leur propre réglementation relative à l'âge de la retraite. En particulier, quelques-unes prévoient déjà dans leur règlement un âge ordinaire de la retraite à 65 ans pour les femmes. Mais seule une réglementation légale pourra créer pour tous les assurés des droits à prestations qui seront coordonnés avec ceux prévus dans l'AVS.

4.5.2.1 **Nombre de femmes concernées par le relèvement de l'âge de référence à 65 ans**

Le tableau ci-dessous indique le nombre de femmes concernées par le relèvement de l'âge de référence à 65 ans, dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur du projet en 2021.

Tableau 4-13

Année	Nombre de femmes concernées par le relèvement de l'âge de référence LPP à 65 ans
2021	–
2022	16 900
2023	17 700
2024	18 200
2025	18 900
2026	19 500
2027	20 300
2028	20 700
2029	21 000
2030	20 900
2031	20 900
2032	20 800
2033	20 700
2034	20 200
2035	20 100

L'estimation ci-dessus se fonde sur l'hypothèse selon laquelle près de 60 %⁴⁰ des personnes prennent leur retraite à l'âge de référence ou plus tard. Ces chiffres n'incluent donc pas les retraites anticipées, sur lesquelles le relèvement de l'âge de référence restera forcément sans effet.

L'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans suit également l'évolution réelle opérée par certaines institutions de prévoyance qui l'ont déjà mise en œuvre dans leur règlement. Ainsi, pour un quart des femmes assurées à la prévoyance professionnelle, l'âge réglementaire est déjà de 65 ans⁴¹. Dans le 2^e pilier, l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans conduira à une augmentation de l'avoir de vieillesse des femmes et, de ce fait, à une amélioration de la rente de l'ordre de 4 à 5 %, résultant du prolongement de la durée du processus d'épargne.

4.5.2.2 **Conséquences financières**

Dans la prévoyance professionnelle obligatoire, le relèvement de l'âge de référence pour les femmes aura pour effet de prolonger d'un an l'alimentation de l'avoir de vieillesse LPP et la couverture du risque invalidité. Suivant le règlement de

⁴⁰ Statistique des nouvelles rentes 2015, OFS ; analyse OFAS.

⁴¹ Statistique des caisses de pensions 2015, OFS ; analyse OFAS.

l'institution de prévoyance, les conséquences financières de ce relèvement pourraient être l'augmentation de l'avoir de vieillesse déterminant pour le calcul des prestations de survivants et d'invalidité, et la prolongation d'une année du versement des prestations d'invalidité si le règlement prévoit la conversion de ces dernières en une prestation de vieillesse à l'âge de référence. Toutefois, comme ces transferts ne devraient se faire sentir que dans une mesure minimale, on s'est abstenu de les calculer.

4.5.3 Perception partielle, anticipation et ajournement de la prestation de vieillesse

- Dans la prévoyance professionnelle, il importe que les dispositions légales offrent à tous les assurés, pour la planification de leur retraite, une flexibilité comparable à celle offerte par les dispositions du 1^{er} pilier.
- Les institutions de prévoyance devront proposer au moins trois étapes pour la perception de la rente de vieillesse, en prévoyant que la perception partielle anticipée doit correspondre au moins à 20 % de la prestation de vieillesse. Pour le versement sous forme de capital, les institutions de prévoyance ne pourront pas prévoir plus de trois étapes.

La loi en vigueur ne prévoit pas la possibilité de percevoir une partie seulement de la prestation de vieillesse, mais les institutions de prévoyance peuvent la proposer dans leur règlement.

Le projet proposé prévoit cette possibilité, coordonnée avec la réglementation applicable dans l'AVS, pour tous les assurés. Concrètement, toute institution de prévoyance devra offrir la possibilité d'un passage progressif à la retraite, en trois étapes au moins, également en cas de travail à temps partiel ou d'invalidité partielle.

Les institutions de prévoyance devront prévoir la possibilité d'anticiper la perception de la prestation de vieillesse à partir de 62 ans et de l'ajourner jusqu'à 70 ans. Dans les faits, près de 80 % des assurés sont soumis aujourd'hui à un règlement de prévoyance qui permet de prendre sa retraite à partir de 58 ans et de l'ajourner jusqu'à 70 ans.

4.5.3.1 Anticipation

- Une disposition faisant obligation aux institutions de prévoyance de permettre à leurs assurés d'anticiper la perception de leur rente dès l'âge de 62 ans, comme dans l'AVS, sera inscrite dans la LPP.

La perception anticipée de la totalité de la prestation suppose toutefois que l'assuré cesse de travailler pour l'employeur dont l'institution de prévoyance lui doit une prestation de vieillesse. Cela ne l'empêche pas de poursuivre une activité lucrative

auprès d'un autre employeur ou de reprendre, plus tard, une activité lucrative auprès du même employeur. Si l'assuré reprend par la suite une activité lucrative, il se crée un nouveau rapport de prévoyance, qui se traduira plus tard par le versement d'une prestation de vieillesse supplémentaire. La perception anticipée a pour conséquence une réduction actuarielle du taux de conversion.

En cas de retraite anticipée, l'assuré devra percevoir au moins 20 % de la prestation de vieillesse. L'obligation de cotiser sera maintenue si l'assuré reste soumis à l'assurance obligatoire en raison de son salaire. De ce fait, l'assuré continuera d'alimenter son avoir de vieillesse restant, ce qui se traduira par une augmentation de la prestation de vieillesse.

Les institutions de prévoyance pourront prévoir dans leur règlement davantage d'étapes, et elles resteront libres d'offrir aux assurés la possibilité de maintenir leur prévoyance au niveau du dernier gain assuré (cf. art. 33a LPP) et de continuer de cotiser après l'âge de référence (cf. art. 33b LPP). Cela permet de nombreuses autres combinaisons que la flexibilité légale minimale.

Dans le 2^e pilier, les règlements des institutions de prévoyance ne peuvent pas prévoir d'âge de retraite inférieur à 58 ans (art. 1i, al. 1, de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [OPP 2]⁴²). Des âges de retraite inférieurs sont admis dans des cas de restructuration d'entreprise ou pour des motifs de sécurité publique. Cette réglementation, spécifique au 2^e pilier, n'est pas touchée par la présente révision et reste inchangée pour le moment. La question d'un éventuel besoin de révision en ce qui concerne l'âge minimal pour percevoir les prestations de vieillesse réglementaires devrait être examinée, de concert avec les partenaires sociaux, dans le cadre de la révision prévue de la LPP.

4.5.3.2 Ajournement

- La possibilité d'ajourner de cinq ans la perception de la rente de vieillesse devra être ouverte à tout assuré, à condition qu'il continue d'exercer une activité lucrative dans des proportions correspondantes.

En cas de retrait partiel de la vie active avant l'âge de référence, l'assuré doit être libre de percevoir une partie de sa prestation de vieillesse correspondant à la réduction du revenu de son activité. Après l'âge de référence, en revanche, seule pourra être ajournée la part maximale d'avoir de vieillesse qui aurait pu être épargnée sur la base des dispositions du règlement de l'institution de prévoyance et du montant du salaire assuré à ce moment-là.

Pour encourager la poursuite du travail au-delà de l'âge de référence, mais aussi pour des raisons fiscales, l'ajournement de la rente est lié à la poursuite de l'activité lucrative, car seules des personnes qui continuent effectivement de travailler doivent pouvoir profiter des privilèges fiscaux liés à la prévoyance professionnelle. Cependant, l'obligation légale de cotiser prendra fin à l'âge de référence. Il n'y aura pas d'obligation de cotiser en cas d'ajournement. Les organes de gestion paritaires des

⁴² RS 831.441.1

institutions de prévoyance garderont toutefois, comme aujourd'hui, la liberté de prévoir dans le règlement la possibilité de payer des cotisations. Cette possibilité pourra être offerte jusqu'à la cessation de l'activité lucrative, mais au plus tard jusqu'à 70 ans (cf. art. 33b LPP).

4.6 Coordination avec les autres assurances sociales

Prestations de vieillesse et prestations d'invalidité

Selon le droit en vigueur dans le 1^{er} pilier, une personne invalide cesse d'être considérée comme telle dès qu'elle anticipe sa rente de vieillesse, mais au plus tard lorsqu'elle atteint l'âge de la retraite.

La réglementation proposée prévoit la possibilité de percevoir une partie seulement de la rente de vieillesse. À partir du moment où l'assuré perçoit l'intégralité de sa rente (100 %), il ne peut plus avoir droit à des prestations de l'AI. Mais tel n'est pas le cas si une partie seulement de la rente est perçue de manière anticipée. L'objectif visé par l'anticipation partielle est de permettre aux assurés de rester le plus longtemps possible sur le marché du travail, raison pour laquelle les prestations de l'assurance-invalidité, par ex. l'allocation pour impotent, les moyens auxiliaires ou la contribution d'assistance, doivent continuer d'être octroyées.

Rentes de vieillesse et prestations complémentaires

La perception d'une rente de vieillesse donne droit, si les autres conditions sont remplies, à la perception de prestations complémentaires. Dans le droit en vigueur, les rentes versées entrent au titre de revenu dans le calcul des prestations complémentaires. En cas d'anticipation de la rente au sens de l'art. 40 LAVS, le montant de la rente réduite est pris en compte comme revenu (cf. art. 15a de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité [OPC-AVS/AI]⁴³). Cette réglementation est maintenue en cas d'anticipation de la totalité de la rente. Une adaptation s'impose cependant en cas d'anticipation d'un pourcentage de rente. Sans cela, en effet, il serait possible d'anticiper un faible pourcentage de la rente et de compenser la perte de revenu par le biais des prestations complémentaires. Cela irait à l'encontre de l'objectif visé par la flexibilisation de la retraite, qui est de permettre de mieux concilier exercice d'une activité lucrative et retraite. Pour éviter cet effet contraire, la modification suivante est proposée : en cas d'anticipation d'un pourcentage de rente, c'est la totalité de la rente réduite qui sera prise en compte en tant que revenu et non le pourcentage de rente perçu. Toutefois, si par exemple une personne anticipe la perception de la moitié de sa rente et que celle-ci est réduite par application du taux de réduction, c'est la rente entière ainsi réduite qui sera prise en compte pour le calcul des prestations complémentaires. On attend donc d'une personne qui ne continue pas de travailler qu'elle anticipe la perception de la totalité de la rente.

⁴³ RS 831.301

Rentes de vieillesse et indemnités de l'assurance-chômage

Le droit à l'indemnité de chômage dépend de la réalisation des conditions prévues à l'art. 8, al. 1, de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)⁴⁴. L'assuré doit notamment subir une perte de travail (let. b), ne pas avoir atteint l'âge donnant droit à une rente AVS (let. d), être apte au placement (let. f) et remplir les obligations de contrôle (let. g).

Ainsi, selon la réglementation actuelle, la perception de prestations de vieillesse de façon anticipée peut exercer une influence sur le droit à l'indemnité de l'assurance-chômage. S'agissant de l'AVS, la perception d'une rente de vieillesse anticipée conduit à l'exclusion du droit à l'indemnité de chômage. En revanche, la perception de prestations de vieillesse de la LPP ne conduit pas toujours au refus du droit à l'indemnité de chômage. En effet, en cas de retraite anticipée volontaire, la période de cotisation minimale exigée doit être réalisée après la prise de la retraite. Par contre, lorsque la retraite LPP n'est pas volontaire, l'assuré a immédiatement droit à l'indemnité de chômage si les conditions de l'art. 8, al. 1, LACI sont remplies. Les prestations de vieillesse de la LPP en cas de retraite involontaire sont alors déduites de l'indemnité de chômage (art. 18c, al. 1, LACI). En outre, les prestations de vieillesse versées par des assurances étrangères ne conduisent pas au refus du droit à l'indemnité de chômage. A l'instar des prestations de vieillesse de la LPP perçues involontairement, elles sont déduites de l'indemnité de chômage (art. 18c, al. 2, LACI).

Afin d'éliminer l'inégalité de traitement entre les assurés et de faciliter la coordination entre les différentes assurances concernées, il est proposé de maintenir le droit aux indemnités de chômage pendant la période d'anticipation du versement de la rente de vieillesse de l'AVS. De cette façon, aucune différence ne sera plus opérée entre rente anticipée de l'AVS ou de la LPP, perçue volontairement ou involontairement, provenant de Suisse ou de l'étranger. Le fait que les prestations de vieillesse soient complètes ou partielles ne jouera pas de rôle non plus. Les prestations de vieillesse perçues (AVS, LPP ou assurances étrangères) seront toutefois déduites de l'indemnité de chômage afin d'éviter toute surindemnisation. Pour que l'assuré conserve son droit à l'indemnité de chômage, il devra en remplir les conditions générales qui sont, d'une part, de démontrer tout au long de son indemnisation sa volonté de mettre un terme à son chômage par des recherches d'emploi suffisantes et, d'autre part, de respecter les injonctions des organes d'exécution de l'assurance-chômage.

Rentes de vieillesse et assurance-accidents obligatoire

Les travailleurs sont assurés obligatoirement à l'assurance-accidents (art. 1a de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents [LAA]⁴⁵). L'assurance cesse en principe de produire ses effets à l'expiration du trentième jour qui suit celui où a pris fin le droit au demi-salaire au moins (art. 3, al. 2, LAA). L'art. 22 LAA actuel prévoit que la rente d'invalidité de l'assurance-accidents ne peut plus être révisée à partir du mois au cours duquel l'ayant droit perçoit une rente de vieillesse de l'AVS, mais au plus tard lorsqu'il atteint l'âge de la retraite fixé à l'art. 21 LAVS. L'art. 22 LAA a cette teneur depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2012, de la modification du 17 juin 2011 de la LAVS (amélioration de la mise en œuvre). Les rentes ne sont ainsi

⁴⁴ RS 837.0

⁴⁵ RS 832.20

plus révisées si l'on peut supposer que l'ayant droit a définitivement quitté la vie active. Cette réglementation est maintenue.

4.7 Financement de l'AVS

4.7.1 Besoin en financement

- L'AVS affiche un déséquilibre entre ses recettes et ses dépenses depuis 2014.
- Ce déséquilibre va s'accroître fortement avec l'arrivée à la retraite des générations à forte natalité pour atteindre une somme cumulée de 43 milliards de francs entre 2021 et 2030. Pour redresser le niveau du Fonds à 100 %, jusqu'en 2030, des ressources supplémentaires de 53 milliards de francs seraient nécessaires.
- Avec les mesures proposées par le présent projet, le besoin de ressources supplémentaires est réduit à 49 milliards de francs. Pour le combler, un financement additionnel est nécessaire. Un relèvement de la TVA de 1,5 point de pourcentage est proposé.

Depuis 2014, l'AVS affiche un résultat de répartition (différence entre les recettes et les dépenses sans les intérêts du capital) négatif. Le déficit cumulé jusqu'à présent représente une somme totale de 2,7 milliards de francs. Malgré les déficits de répartition enregistrés depuis quelques années, les intérêts sur les placements ont permis jusqu'ici à l'assurance d'afficher un résultat d'exploitation positif. Cependant, cela indique tout de même que l'AVS est déjà affectée par la progression de la part des rentiers et par l'augmentation de l'espérance de vie. Cette situation va encore se péjorer ces prochaines années avec l'arrivée à la retraite des générations à forte natalité des années 1955 à 1970. En effet, selon le scénario de référence de l'AVS, le déficit financier de l'AVS va continuer de s'accroître fortement. En 2018, le résultat de répartition continuera d'être négatif et les intérêts des placements ne suffiront plus à combler la différence. Ensuite, la situation va se détériorer d'année en année. Le Conseil d'administration des Fonds de compensation compense part de l'idée que, si aucune mesure n'aboutit, à partir des années 2021 et 2022, le Fonds AVS devra réduire ses actifs et pratiquer une politique de désinvestissement pour un montant d'environ 100 millions de francs par mois. Pour les années suivantes, ce désinvestissement mensuel devra même être bien supérieur à ce montant. Or, compte tenu du déséquilibre constant entre les recettes et les dépenses de l'AVS, le capital de l'AVS devra être utilisé pour financer les rentes en cours, le Fonds de compensation de l'AVS sera alors vidé en l'espace de quelques années. En effet, les dépenses totales de l'AVS cumulées s'élèveront pour la même période, de 2021 à 2030, à 534 milliards de francs alors que les recettes, elles, n'atteindront que 491 milliards de francs. Le déficit de répartition cumulé durant cette période représentera alors une somme totale de 43 milliards de francs. En outre, la loi exige que le taux de couverture du niveau du Fonds de compensation de l'AVS corresponde à 100 % des dépenses annuelles (art. 107, al. 3, LAVS). En effet, dans un système de répartition comme celui de l'AVS, les dépenses courantes doivent être financées par les recettes annuelles. Pour pouvoir rééquilibrer cette situation et atteindre le niveau de couverture légal jusqu'à

l'année 2030, l'équivalent de 53 milliards de francs est nécessaire. Avec les mesures proposées par le présent projet (relèvement de l'âge de référence des femmes, flexibilisation de la retraite et amélioration de la rente après 65 ans), le besoin de financement passe de 53 milliards à environ 49 milliards de francs.

Le défi de l'évolution démographique est pourtant déjà connu de longue date. Le Conseil fédéral a par ailleurs essayé d'y remédier en présentant plusieurs révisions de la loi (cf. 2.1), lesquelles ont toutes échoué. Ainsi, faute de mesures prises à temps, le besoin de financement de l'AVS est devenu encore plus important qu'il y a quelques années. En effet, plus les mesures pour consolider l'AVS tardent, plus les moyens financiers supplémentaires à dégager pour garantir le financement des rentes sont élevés.

L'augmentation de l'âge de référence des femmes de 64 à 65 ans apporte, compte tenu des mesures de compensation prévues pour elles, des économies nettes cumulées d'environ 10 milliards de francs entre 2021 et 2030. Ces recettes ne représentent ainsi qu'une petite part des ressources supplémentaires nécessaires pour garantir l'équilibre financier de l'AVS. Pour garantir le niveau des rentes, des moyens financiers supplémentaires doivent donc absolument être dégagés.

Considérant qu'il est nécessaire de retrouver une dynamique de réformes régulières de l'AVS afin de faire face aux constants défis de l'assurance, notamment en termes structurels, une nouvelle réforme déployant ses effets au-delà de 2030, à savoir l'horizon d'AVS 21, devra être mise en route au milieu de la prochaine décennie.

4.7.2 Mesures examinées

Il existe plusieurs pistes pour parvenir à un financement additionnel dans l'AVS. Conformément à l'art. 102 LAVS, les recettes de l'assurance se composent des cotisations salariales (74 % des recettes), de la contribution de la Confédération (19,55 % des dépenses sous le régime actuel, soit 19 % des recettes), de la taxe sur les maisons de jeu ainsi que des actions récursives (1 % des recettes). Depuis 1999, l'AVS bénéficie d'une autre source de recettes grâce au prélèvement d'un point de pourcentage supplémentaire de TVA (5,8 % des recettes), dont, selon le droit en vigueur⁴⁶, 17 % reviennent à la Confédération afin de financer sa contribution.

Pour couvrir le financement additionnel, il n'est pas prévu d'exploiter de nouvelles sources de financement, par exemple par le biais d'une imposition directe, mais de recourir davantage aux sources actuelles. Plusieurs approches ont été examinées : l'augmentation du taux de cotisation AVS, le relèvement de la TVA et la réduction du taux de couverture du Fonds de compensation AVS prescrit par la loi avec un financement supplémentaire correspondant. Les deux premières sources de financement ont fait leurs preuves et peuvent générer les fonds nécessaires.

Au vu du principe de l'assurance, une majoration du taux de cotisation à l'AVS est pertinente pour financer les coûts supplémentaires imputables à l'évolution démographique. Pour couvrir les besoins supplémentaires de financement jusqu'à l'horizon 2030, le taux de cotisation AVS devrait être majoré de 1,3 %. La prise en compte de cette source de financement est discutée dans le cadre du Projet fiscal 17 (ch. 1.2.6). Il a été proposé de prendre en compte cette source de financement dans le

⁴⁶ Arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI, RS **641.203**.

cadre du Projet fiscal 17. Il y est notamment prévu que le taux de cotisation AVS soit relevé de 0,3 point de pourcentage.

L'utilisation des recettes de la TVA en faveur de l'AVS constitue ainsi la deuxième option. Cette option s'explique par l'intention de ne pas imposer un fardeau excessif aux cotisants et de demander à la population dans son ensemble – et donc aussi aux retraités – de contribuer solidairement au financement de l'assurance. En outre, la TVA a déjà servi au financement de l'AVS dans le passé lorsque le financement de l'AVS n'était plus assuré du fait de l'évolution de la pyramide des âges. La compétence prévue à l'art. 130, al. 3, Cst. de relever d'un point de pourcentage la TVA en faveur de l'AVS a ainsi déjà été utilisée par l'Assemblée fédérale. Pour toutes ces raisons, il est justifié de prévoir un nouveau relèvement de la TVA en faveur de l'AVS dans la Constitution. Néanmoins, si le financement de l'AVS devait être garanti jusqu'en 2030 uniquement par un relèvement de la TVA, les taux devraient être relevés de 1,6 point de pourcentage pour que le Fonds de compensation AVS atteigne le niveau de 100 % des dépenses annuelles. Cette variante serait en revanche une pure solution de financement, telle que celle que le Conseil fédéral a examinée, sans la retenir (ch. 1.2.4.1).

Un troisième modèle a été examiné. Il s'agissait d'une réduction du taux de couverture du Fonds de compensation AVS et d'un financement supplémentaire par un relèvement de la TVA. Avec ce modèle, le Conseil fédéral aurait eu la possibilité de déroger de la réglementation prévue par la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et selon laquelle le niveau du fonds de compensation ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles. Le niveau du fonds de compensation aurait dû couvrir 80 % de ces dépenses en 2033 au lieu de 100 %. Le besoin de financement aurait été réduit de 66 milliards de francs. Ce modèle a toutefois été abandonné. Le capital du Fonds de compensation AVS est la principale valeur pour évaluer la situation financière de l'AVS. Les avoirs du fonds doivent être suffisants pour garantir le versement des rentes et pour compenser les fluctuations du résultat d'exploitation. Le financement par répartition suppose que les dépenses annuelles puissent être couvertes par les recettes. Afin de maintenir la stabilité de l'AVS et le niveau de prestations, le taux de couverture du fonds actuellement prévu par la loi doit être conservé. Une réduction du taux de couverture à 80 % déstabiliserait la prévoyance vieillesse dans son ensemble, raison pour laquelle ce modèle ne peut pas être envisagé pour améliorer la situation financière de l'AVS.

4.7.3 Relèvement de la TVA

Pour combler le déficit de financement de l'AVS jusqu'en 2030, il est proposé de relever la TVA de 1,5 point de pourcentage au maximum. Le principe de cette augmentation sera inscrit dans la Constitution par voie d'arrêté fédéral. Il est prévu que le Conseil fédéral reçoive la compétence de relever la TVA. Les recettes résultant de ce relèvement de la TVA seront entièrement destinées au Fonds de compensation de l'AVS.

Compte tenu du besoin de financement de l'AVS, le projet propose de relever la TVA de 1,5 point de pourcentage en une seule étape, au moment de l'entrée en vigueur du projet, prévue pour 2021. Dans la mesure où les effets de l'évolution démographique

sur l'AVS continueront à se faire ressentir au-delà de l'année 2030, le relèvement de la TVA n'est pas limité dans le temps.

Les taux de la TVA peuvent être relevés au moyen d'une augmentation proportionnelle ou linéaire. Lors d'une augmentation linéaire, les trois taux de la TVA sont majorés à raison du même nombre de points, tandis que lors d'une augmentation proportionnelle, le rapport entre le taux normal et les taux préférentiels est maintenu. S'agissant des recettes d'imposition, la méthode linéaire permet de générer environ 12 % de recettes de plus que la méthode proportionnelle. Tant le point de pourcentage supplémentaire prélevé sur la TVA à partir de 1999 que le financement additionnel qui était prévu pour l'AI jusqu'à fin 2017 se fondaient sur le principe de l'augmentation proportionnelle.

C'est cette solution qui est prévue pour le relèvement du point de pourcentage proposé dans le présent projet. Du point de vue de la politique sociale, l'augmentation proportionnelle présente l'avantage d'atténuer l'effet régressif de la TVA. Avec cette méthode, les taux les plus bas sont moins touchés et la charge pesant sur les biens de consommation courante est moins lourde. Ainsi, un relèvement proportionnel de la TVA présente l'avantage de ne pas grever de manière importante le pouvoir d'achat des bas à moyens revenus.

Le tableau ci-dessous indique les taux de TVA applicables en cas de relèvement proportionnel des taux d'imposition de 1,5 point de pourcentage.

Tableau 4-14

Nouveaux taux de TVA en cas d'augmentation proportionnelle de 1,5 point

	Taux actuels	Augmentation proportionnelle
Taux normal	7,7	9,2
Taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement	3,7	4,4
Taux réduit	2,5	3,0

4.7.4 Conséquences financières pour l'AVS

Le tableau suivant montre l'évolution des recettes suite à un relèvement proportionnel des taux de la TVA de 1,5 point de pourcentage en 2021.

Tableau 4-15

Amélioration des recettes par le biais du relèvement des taux de la TVA

Montants en millions de francs, aux prix de 2018

Année	Recettes provenant du relèvement des taux de la TVA de 1,5 point
2021	3 687
2022	4 735
2023	4 819
2024	4 902
2025	4 984
2026	5 065
2027	5 145
2028	5 223
2029	5 302
2030	5 382
Total 2021-2030	49 244

5 **Commentaire des dispositions**

5.1 **Arrêté fédéral sur le financement additionnel de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée**

Art. 130, al. 3^{ter} et 3^{quater}

L'évolution financière de l'AVS est fortement affectée par l'évolution démographique. Les personnes nées durant la période allant de 1955 aux années 1970 (baby-boom) prennent peu à peu leur retraite, ce qui affecte considérablement l'équilibre des comptes de l'AVS. Par ailleurs, depuis 2014, les dépenses de l'assurance sont supérieures aux recettes provenant principalement des cotisations et de la contribution de la Confédération. Pour compenser les déficits attendus, il faut par conséquent, en plus de l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans, un financement additionnel en faveur de l'AVS par le biais d'un relèvement des taux de la TVA. C'est pourquoi l'art. 130 Cst. doit être complété par un al. 3^{ter} et un al. 3^{quater}. Comme le relèvement de la TVA nécessite une adaptation de la Constitution, cette modification est soumise au référendum obligatoire et doit par conséquent être approuvée par la majorité du peuple et des cantons. Par une modification de l'art. 130, al. 3, Cst., la TVA a déjà été relevée en 1999 d'un point de pourcentage pour financer la structure des âges de l'AVS. 83 % du produit de ce point sont crédités à l'AVS et les 17 % restants sont versés à la Confédération pour le financement de sa contribution en faveur de l'AVS, qui augmente pour des raisons démographiques.

Al. 3^{ter} : Cet alinéa constitue la base constitutionnelle pour relever la TVA de 1,5 point de pourcentage afin de garantir le financement de l'AVS. La compétence pour procéder au relèvement des taux est octroyée au Conseil fédéral. Le relèvement de la TVA doit intervenir au moment de l'entrée en vigueur de la réforme. Selon la planification du Conseil fédéral, l'entrée en vigueur de la réforme est prévue au 1^{er} janvier 2021. Toutefois, cette planification dépend du traitement parlementaire et de la date de la votation populaire. En fonction de ces dates, le Conseil fédéral doit pouvoir disposer d'une marge de manœuvre pour fixer l'entrée en vigueur effective de la réforme. Pour ce faire, il sera notamment nécessaire de tenir compte du fait que les entreprises ont besoin de temps pour programmer la modification des taux, une fois que ces derniers seront définitivement connus.

Al. 3^{quater} : Cet alinéa précise que les recettes provenant du relèvement du taux de la TVA visé à l'al. 3^{ter} sont destinées uniquement au financement de l'assurance-vieillesse et survivants, à la différence du pour-cent démographique (al. 3) dont la Confédération perçoit une partie (17 %).

5.2 **Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)**

Art. 3, al. 1 et 1^{bis}

Comme dans sa version actuelle, l'art. 3 règle l'obligation de cotiser qui incombe aux assurés. L'al. 1 reprend telle quelle la disposition qui concerne les personnes exerçant une activité lucrative.

Le projet règle la durée de l'obligation de cotiser des personnes sans activité lucrative dans un al. 1^{bis} distinct. Cette catégorie d'assurés est actuellement soumise à l'obligation de payer des cotisations jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite (64 ans pour les femmes, 65 ans pour les hommes). Il en ira de même à l'avenir. Hommes et femmes devront verser des cotisations jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de référence (65 ans). Cette règle s'appliquera aussi lorsqu'ils percevront leur rente de manière anticipée.

Comme l'âge de référence pour les femmes sera progressivement relevé, conformément aux dispositions transitoires, la durée de l'obligation de cotiser sera elle aussi augmentée progressivement pour les femmes de la génération transitoire (cf. à ce sujet le commentaire sur les dispositions transitoires).

Art. 4, al. 2, let. b

La let. b intègre la nouvelle expression employée, « âge de référence ».

Art. 5, al. 3, let. b

La let. b intègre la nouvelle expression employée, « âge de référence ».

Art. 21 Âge de référence et rente de vieillesse

L'expression « âge de la retraite » est remplacée par celle d'« âge de référence ». Par cette notion, on entend le moment où l'assuré peut demander sa rente de vieillesse sans subir une réduction pour anticipation ou bénéficier d'un supplément pour ajournement. Il convient d'adapter en conséquence les al. 1 et 2 afin de définir cette notion. L'âge de référence est harmonisé à 65 ans pour les hommes et les femmes. Des dispositions transitoires sont prévues pour le relèvement progressif de l'âge de référence des femmes de 64 à 65 ans (cf. let. a des dispositions transitoires).

Art. 29^{bis} Dispositions générales relatives au calcul de la rente

Al. 1 : L'âge de référence de 65 ans est le moment clé où la rente est calculée de manière définitive pour les personnes qui ont cessé leur activité lucrative. Sont réservés les cas où un partage des revenus doit intervenir ultérieurement (2^e cas d'assurance). Il s'agit également du moment de référence pour le calcul des rentes ajournées. En cas de poursuite de l'activité lucrative au-delà de l'âge de 65 ans, un nouveau calcul pourra être demandé par l'assuré (cf. al. 3). Dans tous les cas, le calcul n'est pas effectué automatiquement et une demande préalable de l'assuré est nécessaire.

Al. 2 : L'expression « âge de la retraite » est remplacée par celle d'« âge de référence ».

Al. 3 : Si l'assuré poursuit une activité lucrative au-delà de l'âge de référence et continue de cotiser à l'assurance, les revenus de l'activité lucrative réalisés pourront être pris en compte dans le calcul de la rente. Seule la part des revenus dépassant la franchise de cotisation sera alors prise en considération. La prise en compte de ces revenus peut aboutir à un revenu annuel moyen déterminant plus élevé, donnant ainsi droit à une rente plus élevée. La rente versée ne peut toutefois en aucun cas être supérieure à la rente maximale. Pour faire valoir ce droit, l'ayant droit doit en faire la

demande auprès de la caisse de compensation compétente. La demande ne peut être présentée qu'une seule fois et le nouveau calcul est indépendant d'une éventuelle révocation de l'ajournement. Pour les personnes qui ne font pas état d'au moins une année entière de cotisation avant l'âge de référence, les périodes de cotisation réalisées après l'âge de 65 ans ne permettent pas d'ouvrir le droit à une rente.

Al. 4 : Les périodes de cotisation accomplies entre 65 et 70 ans pourront être utilisées pour combler les lacunes de cotisations apparues entre le 1^{er} janvier qui suit la date où l'assuré a eu 20 ans révolus et le 31 décembre de l'année qui précède celle durant laquelle il atteint l'âge de référence. Pour que ces périodes de cotisation soient prises en compte, la réalisation de deux conditions cumulatives est nécessaire. D'une part, il faut que l'assuré ait payé la cotisation minimale à l'AVS. D'autre part, il doit avoir réalisé, après l'âge de référence, un revenu du travail qui corresponde au moins à 40 % de la moyenne des revenus réalisés avant l'âge de référence. Tous les revenus du travail sont pris en compte pour déterminer si le seuil de 40 % est atteint, indépendamment du fait qu'ils aient été soumis à cotisation ou non (en cas d'application de la franchise pour les rentiers actifs par exemple). Par contre, les revenus provenant du splitting sont exclus, quelle que soit la raison du splitting. Les revenus réalisés après l'âge de 65 ans ne sont pas partagés entre les conjoints (art. 29^{quinquies}, al. 4, let. a, p-LAVS). C'est pourquoi, s'agissant des revenus dont l'al. 3 fait mention, on ne doit comprendre que les revenus réalisés par la personne elle-même. Ces deux critères doivent être remplis pour chaque année civile, ce qui signifie que les revenus ne peuvent pas être cumulés sur la totalité de la période allant de 65 à 70 ans afin de remplir les conditions. Les revenus réalisés entre l'âge de 65 ans et le 31 décembre qui suit la date de l'anniversaire sont calculés au prorata afin de déterminer si les mois de cotisation effectués peuvent servir à combler une lacune de cotisations. Il en va de même pour les revenus que l'assuré réalise pendant sa 70^e année, entre le 1^{er} janvier qui précède ses 70 ans et la date de cet anniversaire.

Al. 5 : La prise en compte des mois de cotisation réalisés entre le 31 décembre qui précède l'âge de référence et la date des 65 ans, des années de jeunesse ainsi que des années complémentaires sera, comme aujourd'hui, réglée par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance. En outre, le Conseil fédéral a la compétence de régler les détails de la prise en compte des périodes de cotisation réalisées après l'âge de référence.

Art. 29^{quinquies}, al. 3, let. a, b, d et e, et al. 4, let. a

Al. 3 : La perception anticipée de l'intégralité ou d'un pourcentage de la rente est sans influence sur le partage des revenus, car les rentes versées pendant la période d'anticipation ne constituent en fait que des avances sur la prestation à laquelle l'assuré aura droit lorsqu'il atteindra l'âge de référence. Pour cette raison, les revenus ne sont pas partagés pendant la période d'anticipation, mais seulement lorsque le plus jeune des conjoints atteint l'âge de référence visé à l'art. 21, al. 1, p-LAVS. Les let. a et b ont donc été formulées de façon à tenir compte de cette situation. Les cas dans lesquels chaque conjoint perçoit une rente AI ou ceux dans lesquels un des conjoints perçoit une rente AI et l'autre atteint l'âge de référence sont également soumis au partage des revenus. La législation actuelle tient déjà compte de ces états de fait. Ils sont désormais explicitement mentionnés dans la loi.

Al. 4, let. a : L'anticipation du versement de la rente de vieillesse ne constitue pas un cas de partage des revenus (cf. al. 3) en raison de l'aspect provisoire du calcul de la rente. Par conséquent, doivent être pris en compte pour le splitting les revenus réalisés

pendant le mariage et jusqu'au 31 décembre qui précède la date où le premier des conjoints a droit à une rente. Contrairement au droit actuel, le moment où le premier des conjoints anticipe la perception de sa rente n'est plus déterminant pour la prise en compte des revenus devant être partagés. Concrètement, dans le cas où les deux conjoints ont atteint l'âge de référence, les revenus seront pris en compte jusqu'au 31 décembre qui précède la date à laquelle le premier des conjoints a atteint l'âge de référence (il s'agit du moment où il a droit à la rente). Aucune modification par rapport au droit en vigueur n'est en revanche apportée à la prise en compte des revenus dans le cas où un *splitting* est réalisé en raison de la perception d'une rente d'invalidité. Dans ce cas de figure, au moment de la réalisation du deuxième cas d'assurance, les revenus seront pris en compte jusqu'au 31 décembre qui précède la réalisation du risque assuré par l'AI. Dans tous les cas, les revenus provenant de périodes de cotisation réalisées au-delà de l'âge de référence ne sont pas soumis au partage.

Art. 29^{sexies}, al. 3, 2^e phrase

Cet alinéa est modifié afin de tenir compte du fait que l'âge de référence est le moment clé où le calcul de la rente de vieillesse est effectué. Ainsi, les éléments relatifs au calcul de la rente doivent être pris en compte jusqu'à ce moment, et non lorsque le premier des conjoints anticipe le versement de sa rente.

Art. 29^{septies}, al. 6, 2^e phrase

Cet alinéa est modifié afin de tenir compte du fait que l'âge de référence est le moment clé où le calcul de la rente de vieillesse est effectué. Ainsi, les éléments relatifs au calcul de la rente doivent être pris en compte jusqu'à ce moment, et non lorsque le premier des conjoints anticipe le versement de sa rente.

Art. 34^{bis} Calcul du montant de la rente de vieillesse des femmes qui n'anticipent pas le versement de leur rente

Ce nouvel article n'est applicable que si la variante 2 des mesures de compensation entre en vigueur (modèle à 800 millions). Il s'inscrit dans les mesures compensant le relèvement de l'âge de référence des femmes à 65 ans. Deux mesures non cumulatives sont introduites. D'une part, les femmes qui ne peuvent pas travailler jusqu'à l'âge de référence ont la possibilité de prendre une retraite anticipée à des conditions plus favorables (art. 40c). D'autre part, celles qui n'anticipent pas le versement de leur rente voient cette dernière calculée sur la base d'une nouvelle formule qui améliore le montant de la rente pour certaines catégories de revenus.

Les al. 1, 3 et 4 sont identiques à ceux de l'art. 34 qui établit le calcul des rentes de l'AVS et de l'AI. La rente minimale reste fixée à 1175 francs (valeur 2018) et la rente maximale ne peut pas dépasser le double de la rente minimale.

L'al. 2 introduit de nouvelles fractions qui entraînent une modification du montant de la rente pour les femmes dont le revenu annuel moyen déterminant est supérieur à 14 100 francs et inférieur à 84 600 francs. Pour ces deux valeurs, la rente reste inchangée. En effet, la rente minimale de 1175 francs par mois est octroyée aux personnes faisant état d'un revenu annuel moyen inférieur ou égal à 14 100 francs, alors que les personnes ayant un revenu annuel moyen déterminant de 84 600 francs ou plus continuent de percevoir la rente maximale de 2350 francs par mois. C'est au

point d'inflexion de la formule de rente, qui correspond à un revenu annuel moyen déterminant de 42 300 francs, que l'augmentation de la rente générée par la modification des fractions est la plus importante. A ce point-là, elle est augmentée de 7 % par rapport à la rente versée selon la réglementation en vigueur, ce qui équivaut à une augmentation de 125 francs par mois.

L'al. 6 précise que cette formule de calcul des rentes ne s'applique pas aux rentes de survivant ni aux rentes AI car la mesure vise à offrir une compensation aux femmes pour le relèvement de l'âge de référence de 64 à 65 ans. Dès lors, elle ne s'applique qu'aux rentes de vieillesse dont leur octroi dépend de l'âge de référence. S'agissant des rentes de survivant, cela implique que la rente de vieillesse (fictive dans le cas de figure où la personne décédée ne percevait pas encore de rente de vieillesse) sur laquelle la rente de survivant se base doit être calculée selon l'art. 34 et ce, même si la personne décédée était une femme qui bénéficiait de la mesure de compensation ou qui aurait pu en bénéficier. Quant au calcul des rentes AI, il se base sur les dispositions de la LAVS. Toutefois, l'art. 34^{bis} ne s'applique qu'aux rentes de vieillesse des femmes dans la mesure où il a pour but de compenser le relèvement de l'âge de référence à 65 ans. Le calcul des rentes AI est, de façon générale, toujours réglé par l'art. 34. Cependant, lorsque la rente de vieillesse d'une femme comprise dans le cercle des bénéficiaires de cette mesure de compensation succède à la rente AI, la rente de vieillesse sera calculée en tenant compte de la nouvelle formule de rente (art. 34^{bis}).

Art. 35, al. 1 et 3, 2^e phrase

La façon de plafonner les rentes au sein d'un couple reste identique à la méthode actuellement appliquée, et la limite du plafonnement est maintenue à 150 % du montant maximal de la rente de vieillesse ou d'invalidité. En revanche, chacun des conjoints peut percevoir une partie seulement de la rente de vieillesse. La modification proposée précise cette nouveauté.

La limite maximale est déterminée en fonction des bases de calcul de chacun des conjoints, comme c'est le cas actuellement. Ainsi, en cas de durée de cotisation incomplète, la règle en vigueur permettant de trouver l'échelle pondérée reste applicable. Cette règle consiste en trois étapes : d'abord, multiplier par deux l'échelle de rentes du conjoint qui a l'échelle de rentes la plus élevée ; ensuite, additionner ce résultat à l'échelle de rentes du conjoint bénéficiant de l'échelle de rentes la moins élevée ; et finalement diviser le montant total par trois et l'arrondir. Le plafond applicable à la somme des deux rentes individuelles est fixé à une fois et demie le montant maximal de l'échelle de rentes obtenue (150 %). Lorsque seul un pourcentage de la rente a été anticipé, cette somme est multipliée par le pourcentage de rente le plus élevé.

Art. 35^{er}, al. 2

L'ajournement d'un pourcentage de la rente de vieillesse ne doit pas entraîner le versement d'une rente pour enfant entière (au taux de 40 % de la rente de vieillesse). La rente pour enfant versée sera proportionnelle au pourcentage de la rente de vieillesse effectivement perçu. Concrètement, cela signifie que la partie correspondante de la rente pour enfant est également ajournée.

Titre précédant l'art. 39

Vu que l'expression « âge de la retraite » n'est plus utilisée, ce titre doit être modifié.

Art. 39 Ajournement du versement de la rente de vieillesse

Al. 1 et 2 : Dans le droit actuel, l'ajournement ne peut porter que sur le montant total de la rente. Désormais, l'ajournement d'un pourcentage de la rente compris entre 20 % et 80 % sera aussi possible.

Le passage de l'ajournement de la rente entière à celui d'un pourcentage de la rente est également envisageable (révocation partielle de l'ajournement). En revanche, l'inverse, c'est-à-dire le passage de l'ajournement d'un pourcentage de la rente à celui d'un pourcentage supérieur ou de la totalité de la rente, est exclu car cela équivaudrait à renoncer à la partie de rente déjà perçue et créerait des difficultés administratives.

Le pourcentage d'ajournement initial ne peut être réduit, sur demande, qu'une seule fois. Après quoi, l'assuré devra soit poursuivre l'ajournement de la partie restante de la rente jusqu'à cinq ans après l'âge de référence au plus, soit demander le versement de la rente entière.

Al. 3 : Selon le droit en vigueur, le supplément dont bénéficie une personne ayant ajourné sa rente de vieillesse est réparti sur toutes les rentes versées qui découlent de la rente principale. Ainsi, lorsqu'une rente de survivants succède à une rente de vieillesse ajournée, ledit supplément est également accordé sur cette rente. Comme désormais la rente de survivants qui succède à une rente de vieillesse anticipée ne sera plus réduite (cf. commentaire de l'art. 40a p-LAVS), il ne se justifie plus de reporter le supplément sur les rentes de survivants qui succèdent à une rente de vieillesse ajournée. Il en va différemment des rentes pour enfant qui sont versées conjointement à la rente principale : elles seront versées proportionnellement à la rente principale (cf. art. 35^{ter} p-LAVS) et bénéficieront du supplément dû à l'ajournement de la rente principale. La rente principale bénéficie du supplément d'ajournement également dans le cas où le droit à la rente pour enfant s'éteint durant la période de l'ajournement.

Al. 4 : Légèrement reformulé, l'actuel al. 3 devient l'al. 4, mais la disposition n'est pas modifiée sur le fond.

Tout comme aujourd'hui, les taux d'augmentation seront fixés de manière uniforme pour les hommes et les femmes. De plus, les taux d'augmentation doivent périodiquement être vérifiés de façon à ce qu'ils tiennent compte des données relatives à l'évolution démographique. Une périodicité de dix ans est considérée comme adéquate.

L'ajournement de la rente est exclu pour les assurés qui, avant d'avoir atteint l'âge de référence, touchent une rente AI ou une allocation pour impotent.

Art. 40 Anticipation du versement de la rente de vieillesse

Al. 1 à 3 : Dans le droit en vigueur, seule la totalité de la rente peut être anticipée. Désormais, l'anticipation d'un pourcentage compris entre 20 % et 80 % de la rente sera aussi possible, mais le pourcentage choisi devra toujours correspondre à un pourcentage entier. Le pourcentage de rente choisi initialement pourra être revu à la hausse une fois, après quoi la partie de rente restante devra être prise entièrement.

Le passage d'une rente anticipée entière ou d'un pourcentage de rente anticipé à un pourcentage moins élevé est exclu, étant donné qu'un tel passage équivaut à une renonciation partielle à l'anticipation. De même, il est exclu de renoncer à la rente anticipée pour la percevoir de nouveau une fois atteint l'âge de référence. L'anticipation de la rente ne peut pas être rétroactive. Ainsi, il n'est pas possible, par exemple, de demander rétroactivement à 64 ans une rente anticipée à compter de ses 62 ans révolus.

L'autre nouveauté apportée concerne la possibilité d'anticiper la rente selon un rythme mensuel et non plus annuel, et ce dès le premier jour du mois qui suit celui où l'ayant droit a eu 62 ans.

Comme dans le droit actuel, aucune rente pour enfant ne sera versée durant l'anticipation.

Al. 4 : Dans le droit en vigueur, le calcul d'une rente anticipée se fonde sur une durée de cotisation complète lorsque, au moment où l'anticipation prend effet, la personne a le même nombre d'années de cotisation que les autres assurés de sa classe d'âge. Cette nouvelle règle la réduction de la carrière d'activité lucrative en cas d'anticipation de la rente sera prise en compte. Contrairement à la législation actuelle, le calcul de la rente devra tenir compte des années de cotisation manquantes jusqu'à l'âge de référence.

Al. 5 : La rente de vieillesse anticipée est calculée une première fois, de façon provisoire, au moment où la première demande d'anticipation du versement de la rente est déposée. Si le seul moment déterminant pour le calcul de la rente anticipée était celui où la personne intéressée fait valoir pour la première fois son droit à une telle rente, les périodes de cotisation réalisées durant la période d'anticipation ne pourraient pas être prises en compte. C'est pourquoi un nouveau calcul de la rente s'impose dans tous les cas une fois l'âge de référence atteint. En revanche, aucun nouveau calcul n'est effectué en cas de hausse du pourcentage de rente anticipé. Le premier calcul, au début de la période d'anticipation, doit être aussi simple que possible, vu que, durant la période d'anticipation, la rente ne constitue qu'une avance sur la prestation effectivement due à l'âge de référence.

Art. 40a Réduction de la rente de vieillesse en cas de versement anticipé

Al. 1 et 2 : La règle actuelle, selon laquelle les rentes de veuve, de veuf ou d'orphelin qui succèdent à une rente anticipée sont également réduites, est abandonnée. En outre, comme c'est le cas actuellement, le Conseil fédéral a la compétence d'adapter les taux de la réduction actuarielle de sorte qu'ils tiennent compte de l'espérance de vie. Les taux de réduction seront fixés de manière uniforme pour les hommes et les femmes. De plus, tout comme les taux d'augmentation en cas d'ajournement, les taux de réduction doivent périodiquement être vérifiés de façon à ce qu'ils tiennent compte des données relatives à l'évolution démographique. Une périodicité de dix ans est considérée comme adéquate.

Art. 40b Combinaison de l'anticipation et de l'ajournement de la rente de vieillesse

Al. 1 et 2 : Pour offrir la plus grande flexibilité possible, cet article prévoit la possibilité de combiner anticipation et ajournement. Concrètement, cela signifie qu'une personne qui a anticipé un certain pourcentage de sa rente peut demander,

lorsqu'elle atteint l'âge de référence, que le pourcentage non perçu de sa rente soit ajourné.

Le pourcentage de rente perçu peut être modifié une seule fois entre 62 et 70 ans, soit durant la période d'anticipation, soit durant la période d'ajournement. Cette restriction s'impose pour que l'application de l'AVS reste simple et efficace. Partant, la personne qui a déjà usé de ce droit pendant l'anticipation ne pourra plus le faire valoir dans le cadre de l'ajournement.

Art. 40c Taux de réduction applicables aux femmes en cas de versement anticipé

Cet article permet aux femmes qui n'ont pas la possibilité de travailler jusqu'à l'âge de référence d'anticiper, si elles le souhaitent, le versement de leur rente de vieillesse, et ce à des taux plus favorables que les taux actuariels ordinairement appliqués. Des taux de réduction pour anticipation différenciés sont appliqués en fonction du revenu annuel moyen déterminant de l'ayant droit et du nombre d'années anticipées. Les femmes qui ont perçu de bas revenus (revenu annuel moyen déterminant inférieur ou équivalant à 56 400 francs) peuvent anticiper leur rente de vieillesse d'une année sans réduction de leur rente. Toutefois, pendant la période de l'anticipation, la rente sera calculée sur la base des années de cotisation effectives au moment de l'anticipation, ce qui entraînera une réduction de 1/44 par année anticipée (art. 40, al. 4). Cependant, dans la mesure où la personne reste assurée à l'AVS en Suisse durant la période d'anticipation de sa rente et qu'elle continue de cotiser à l'AVS jusqu'à l'âge de référence, même en qualité de non actif, sa rente sera recalculée au moment de l'âge de référence en tenant compte de ces cotisations. Ainsi, dans le cas de figure présenté, la rente ne serait plus réduite du tout à partir de l'âge de référence.

[*Si variante 2*] Si la rente a été perçue de manière anticipée, la personne ne pourra pas bénéficier de la nouvelle formule de rente prévue à l'art. 34^{bis} lors du calcul de la rente à l'âge de référence. En effet, ces deux mesures ne peuvent pas être cumulées.

Art. 43^{bis}, al. 1 et 4

Al. 1 : La modification de cet alinéa est nécessaire, car seule la perception de la totalité de la rente et non celle d'un pourcentage de la rente peut donner droit à une allocation pour impotent de l'AVS. En revanche, la perception d'un pourcentage de rente AVS de façon anticipée n'éteint pas le droit à une allocation pour impotent de l'AI.

Al. 4 : L'expression « âge de la retraite » est remplacée par celle d'« âge de référence », car l'âge visé à l'al. 4 est de 65 ans. Il est également indiqué que, outre le moment où la personne atteint l'âge de référence, la perception anticipée d'une rente entière de vieillesse met également fin au droit à l'allocation pour impotent de l'AI.

Art. 43^{ter} Contribution d'assistance

L'expression « âge de la retraite » est remplacée par celle d'« âge de référence », car l'âge visé à l'art. 43^{ter} p-LAVS est de 65 ans. Il est également indiqué que, outre le moment où la personne atteint l'âge de référence, la perception anticipée d'une rente entière de vieillesse met également fin au droit à la contribution d'assistance de l'AI.

Art. 44, al. 2

Dans le droit actuel, les caisses de compensation peuvent payer une fois par an, et non mensuellement, les rentes partielles ne dépassant pas 10 % de la rente complète minimale (10 % de 1175 francs = 117 fr. 50, soit 1410 francs par an). La proposition de porter la limite à 20 % (20 % de 1175 francs = 235 francs, soit 2820 francs par an) vise à accorder une plus grande marge de manœuvre aux caisses de compensation dans leur tâche d'exécution et à abaisser les frais d'administration dus au versement mensuel de rentes modiques. Cette mesure ne portera pas préjudice aux assurés, puisqu'ils pourront toujours demander un versement mensuel. La mesure proposée sera même profitable aux assurés vivant à l'étranger, car un seul versement par année peut dans certaines circonstances minimiser les frais prélevés par les banques étrangères.

Art. 64, al. 2^{bis}, 1^{re} phrase

La disposition intègre la nouvelle expression employée, « âge de référence ».

Art. 64a, 1^{re} phrase

La modification consiste en la substitution de « âge de la retraite » par « âge de référence ».

Art. 102, al. 1, let. b, c, e et f

Cette disposition énumère les sources de financement de l'AVS.

Let. b : La modification est de nature purement rédactionnelle et ne concerne que la version allemande.

Let. c : La notion d'« intérêts » est remplacée par celle de « rendements de la fortune ». Dans le cadre de la 10^e révision de l'AVS, l'interdiction de l'acquisition d'actions avait été abrogée, à l'art. 108, al. 1. Lors de la modification du 6 octobre 2000 de la LAVS relative aux nouvelles prescriptions sur les placements du Fonds de compensation de l'AVS⁴⁷, un pas supplémentaire a été franchi en autorisant l'acquisition d'actions étrangères. Ainsi, la notion de « rendements de la fortune » correspond mieux à la réalité.

Let. e : Cette disposition est complétée par une nouvelle lettre qui mentionne le produit de la TVA. Il s'agit, d'une part, du produit du point de TVA revenant déjà actuellement à l'AVS et, d'autre part, du produit du relèvement prévu par le financement additionnel.

Let. f : Le produit de l'impôt sur les maisons de jeu est également ajouté à la liste. En effet, celui-ci est une source de financement à part entière de l'assurance et ne constitue pas une partie de la contribution de la Confédération. Raison pour laquelle il doit, d'un point de vue systématique, en être fait mention à l'art. 102 p-LAVS, qui énumère les sources de financement, et non pas à l'art. 103 p-LAVS, qui règle la contribution de la Confédération.

⁴⁷ RO 2001 292

Art. 103 Contribution de la Confédération

Le titre est modifié dans les versions française et italienne, la contribution de la Confédération étant une expression technique consacrée.

Les recettes de la taxe sur les maisons de jeu font partie des ressources de l'AVS et ne constituent pas une part de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS. Afin d'éviter toute confusion, une nouvelle let. f est introduite à l'art. 102, al. 1, p-LAVS et mentionne à ce titre le produit de l'impôt sur les maisons de jeu, de sorte que l'al. 2 du présent article peut être abrogé, ce qui entraîne une restructuration de l'art. 103 p-LAVS.

Art. 104 Financement de la contribution de la Confédération

Le titre est modifié dans la version française, la contribution de la Confédération étant une expression technique consacrée.

La formulation de cet article est simplifiée. Cela permet d'éviter le terme de « réserve », trop peu précis d'un point de vue de politique financière. L'adaptation de l'art. 104 rend obsolète l'art. 111, qui peut donc être abrogé.

Art. 111

Cet article peut être abrogé en raison de la reformulation de l'art. 104 et de l'ajout qui y est fait.

Dispositions transitoires de la modification du... (Stabilisation de l'AVS)⁴⁸

a. Âge de référence pour les femmes

L'âge de référence des femmes est maintenu à 64 ans jusqu'à la fin de l'année durant laquelle la modification du... est entrée en vigueur. Cela vaut également pour l'obligation de cotiser. Le relèvement de l'âge de référence des femmes débute une année après l'entrée en vigueur de la modification. Il augmente l'âge de référence par étapes, en le portant chaque année de trois mois supplémentaires. En conséquence, si l'entrée en vigueur a lieu en 2021, l'âge de référence pour les femmes sera de 65 ans à partir de 2025. À chaque étape du relèvement de l'âge de référence, toutes les femmes nées la même année sont traitées de la même manière. Ainsi, dans le cas où la modification entre en vigueur, comme prévu, au 1^{er} janvier 2021, l'âge de référence des femmes nées en 1957 ou avant sera de 64 ans. Les femmes nées en 1958 auront un âge de référence de 64 ans et 3 mois, l'âge de référence sera de 64 ans et 6 mois pour les femmes nées en 1959, il sera de 64 ans et 9 mois pour celles qui sont nées en 1960 et enfin, l'âge de référence sera de 65 ans pour toutes les femmes nées en 1961 et ultérieurement. La formule figurant dans les crochets devra permettre d'adapter les années de naissance concernées par le relèvement progressif de l'âge de référence en fonction de l'année de l'entrée en vigueur de la modification.

b. Prise en compte des cotisations versées après l'âge de référence

⁴⁸ RO ... ; FF ...

Le nouveau droit s'applique aux rentes nées après l'entrée en vigueur de la modification du... Une exception est toutefois introduite pour les personnes âgées de moins de 70 ans révolus à ce moment-là. En effet, dans la mesure où ces dernières ont versé des cotisations à l'AVS après l'âge de 65 ans, elles peuvent demander l'application du nouveau droit afin que ces périodes de cotisation puissent être prises en considération dans le calcul de leur rente. Le nouveau calcul n'a d'effet que sur les rentes futures. En revanche, les personnes qui ont plus de 70 ans à la date de l'entrée en vigueur de la modification du... ne pourront pas se voir appliquer ces nouvelles dispositions relatives à l'amélioration de la rente après l'âge de référence.

c. Taux de réduction applicables aux femmes en cas de perception anticipée de la rente de vieillesse

Comme il est possible que des femmes aient fait usage de la possibilité d'anticiper leur rente avant l'entrée en vigueur de l'art. 40c, voire même avant l'entrée en vigueur de la réforme (femmes nées en 1958 [année de l'entrée en vigueur de la modification +1 - 64] ou en 1959 [année de l'entrée en vigueur de la modification +2 - 64]), il est utile de régler quel droit sera applicable à la rente anticipée. Ainsi, durant la phase d'anticipation, la rente est calculée en fonction du droit en vigueur au moment où l'anticipation du versement de la rente a été effectuée. Ensuite, la rente sera recalculée en tenant compte des dispositions contenues dans la modification du... lorsque la personne aura atteint l'âge de référence.

*Dispositions finales de la modification du ...
(Stabilisation de l'AVS⁴⁹)*

Al. 2: Les mesures de compensation prévues aux art. 34^{bis} et 40c entrent en vigueur en même temps que la première étape du relèvement de l'âge de référence des femmes, c'est-à-dire une année après l'entrée en vigueur de la modification du... . Si le modèle 1 est retenu pour les mesures de compensation, l'art. 34^{bis} n'entre pas en vigueur à cette date. Ces articles ne s'appliquent qu'aux femmes impactées par le relèvement de l'âge de référence. En outre, l'application de ces mesures est limitée à l'horizon temporel de la réforme, soit 2030. Cela signifie que si la réforme entre en vigueur comme prévu au 1^{er} janvier 2021, seules les femmes nées en 1958 [année d'entrée en vigueur de la modification +1 - 64] jusqu'à 1966 [année de l'entrée en vigueur de la modification +9 - 64] compris se verront appliquer ces mesures. A toutes fins utiles, il est précisé que, si le modèle 2 est retenu pour les mesures de compensation, les droits acquis en vertu de l'application de l'art. 34^{bis} ne s'éteignent pas en même temps que la disposition qui les a octroyés. Au contraire, ils sont garantis à vie en ce qui concerne les rentes de vieillesse. Pour les rentes pour enfant qui sont calculées sur la base de la rente de vieillesse établie selon l'art. 34^{bis}, le droit est garanti tant que les conditions d'octroi de la rente pour enfant en question perdurent.

⁴⁹ RO ... ; FF ...

5.3 Modifications d'autres actes

5.3.1 Code civil (CC)

Art. 124, al. 1, et 124a, al. 1, et titres marginaux correspondants

Étant donné que, dans le p-LAVS, l'expression «âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence», les dispositions indiquées en titre doivent être adaptées afin de reprendre la même terminologie.

Art. 89a, al. 6, ch. 2a

L'art. 89a, al. 6, énumère, en plus des alinéas 1 à 5, les dispositions de la LPP qui régissent aussi les institutions de prévoyance actives uniquement dans le domaine subobligatoire de la prévoyance.

Une adaptation de l'al. 6 s'impose, puisque la flexibilisation de la retraite (droit à la perception anticipée de la rente dès 62 ans, respectivement droit d'ajourner la rente jusqu'à 70 ans et retrait en capital limité à trois étapes) doit aussi être garantie dans les institutions de prévoyance qui sont actives uniquement dans le domaine de la prévoyance étendue.

5.3.2 Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)

Art. 10, al. 3

L'octroi de mesures de réadaptation de l'AI est incompatible avec l'anticipation de la totalité de la rente de vieillesse. En effet, quiconque perçoit la totalité de sa rente de vieillesse a, en règle générale, abandonné son activité lucrative, et cela n'a donc plus de sens de tenter une réinsertion sur le marché du travail.

En revanche, l'anticipation d'un pourcentage de la rente de vieillesse pourra encore être liée à l'exercice d'une activité lucrative à temps partiel. C'est la raison pour laquelle des mesures de réadaptation pourront tout de même être indiquées lorsqu'une personne perçoit déjà une partie de la rente de vieillesse.

Dès l'âge de 62 ans révolus, la rente de vieillesse peut être à tout moment anticipée pour le début du mois suivant (art. 40, al. 1, p-LAVS). En conséquence, le droit aux mesures de réadaptation de l'AI s'éteint à la fin du mois qui précède celui au cours duquel la totalité de la rente de vieillesse est versée pour la première fois. L'al. 3 est modifié afin que le droit aux mesures de réadaptation s'éteigne uniquement lorsque l'assuré anticipe la totalité de sa rente de vieillesse de l'AVS. Dans le cas où l'assuré n'a pas fait usage de l'anticipation ou seulement de manière partielle, le droit aux mesures de réadaptation de l'AI s'éteint à la fin du mois durant lequel l'assuré atteint l'âge de 65 ans.

En outre, dans le p-LAVS, l'expression «âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence», raison pour laquelle cette disposition doit également être modifiée.

Art. 22, al. 4, 2^e phrase

Les mesures de réadaptation donnent droit à des indemnités journalières. Il faut par conséquent que le droit aux indemnités journalières s'éteigne en même temps que le droit aux mesures de réadaptation (cf. commentaire de l'art. 10, al. 3, p-LAI).

Art. 30 Extinction du droit

Selon la réglementation en vigueur, outre les cas de décès, le droit à la rente AI s'éteint dès que l'assuré peut prétendre à la rente de vieillesse ou dès qu'il anticipe sa rente de vieillesse (actuellement, seule la totalité de la rente de vieillesse peut être anticipée).

La nouvelle réglementation relative à l'AVS permet dorénavant d'anticiper un pourcentage de la rente de vieillesse. Comme c'est le cas aujourd'hui, il ne sera pas possible de cumuler la perception d'une rente de l'assurance-invalidité avec une partie ou la totalité d'une rente de l'AVS. Cependant, la perception anticipée d'une partie de la rente de vieillesse a pour but d'encourager la poursuite d'une activité professionnelle en vue d'un passage progressif à la retraite. Par conséquent, le droit à une rente invalidité ne doit pas être automatiquement nié si la personne devient invalide – ou si l'invalidité est reconnue – durant la période de perception anticipée d'une partie de la rente AVS. Dans un tel cas de figure, la personne doit pouvoir opter pour sa rente d'invalidité en lieu et place de la rente de vieillesse anticipée.

Art. 42, al. 4 et 4^{bis}

Dans le p-LAVS, l'expression «âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence», raison pour laquelle cette disposition doit également être modifiée. En outre, l'actuel al. 4 est adapté aux principes actuels de rédaction législative et son contenu est réparti entre l'al. 4 et le nouvel al. 4^{bis}.

Par la même occasion, il est précisé que seule la perception anticipée de la totalité de la rente de vieillesse met fin au droit à l'allocation pour impotent de l'assurance-invalidité. En effet, en cas d'anticipation d'une partie seulement de la rente de vieillesse, le droit à l'allocation pour impotent de l'assurance-invalidité subsiste.

Art. 42^{septies}, al. 3, let. b

La précision apportée à la let. b est nécessaire, car seule l'anticipation de la totalité de la rente de vieillesse met fin au droit à une contribution d'assistance, mais non l'anticipation d'une partie seulement de la rente. De plus, l'expression «âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence».

Art. 47, al. 3

Dans le droit actuel, les caisses de compensation peuvent payer une fois l'an et non mensuellement les rentes partielles ne dépassant pas 10 % de la rente complète minimale (10 % de 1175 francs = 117 fr. 50, soit 1410 francs par an). La proposition de porter la limite à 20 % (20 % de 1175 francs = 235 francs, soit 2820 francs par an) vise à accorder une plus grande marge de manœuvre aux caisses de compensation dans leur tâche d'exécution et à abaisser les frais d'administration dus au versement mensuel des rentes modiques. Cette mesure ne portera pas préjudice aux assurés, puisqu'ils pourront toujours demander un versement mensuel. Elle sera même

profitable aux assurés vivant à l'étranger, car un seul versement par année peut dans certaines circonstances réduire les frais prélevés par les banques étrangères.

Art. 74, al. 2

Dans le p-LAVS, l'expression «âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence», raison pour laquelle cette disposition doit également être modifiée.

5.3.3 Loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC)

Art. 4, al. 1, let. a^{bis}, a^{quater} et b, ch. 2

Dans le p-LAVS, l'expression «âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence», raison pour laquelle cette disposition doit être modifiée.

Le ch. 2 de la let. b est en outre reformulé dans la mesure où la condition relative à la limite d'âge n'a de sens que pour la personne veuve. En effet, pour une personne orpheline, cette condition est dans tous les cas remplie en raison de la définition de la notion d'orphelin dans le droit des assurances sociales (un orphelin ne peut pas avoir plus de 25 ans).

Art. 11, al. 1, let. d^{bis} et al. 1^{er}

Let. d^{bis}: Désormais, les assurés pourront ajourner ou anticiper une partie seulement de leur rente de vieillesse (art. 39, al. 1 et art. 40, al. 1, p-LAVS). En l'absence de la présente disposition, les prestations complémentaires viendraient compenser intégralement la différence par rapport à une rente entière, puisque la perception d'une rente de vieillesse ouvre le droit à des prestations complémentaires. Afin d'éviter un transfert de coûts vers les prestations complémentaires, c'est la rente entière correspondante, mais sans supplément d'ajournement dans les cas où une partie de la rente est ajournée, qui est prise en compte, et non la rente effectivement perçue (d'un montant inférieur). Dans les cas d'anticipation d'une partie de la rente, il s'agit de prendre en compte, dans les revenus déterminants, la totalité de la rente correspondante (réduite du fait de l'anticipation) en lieu et place du pourcentage de rente effectivement perçu. Lorsque l'assuré utilise la possibilité d'augmenter le pourcentage de sa rente anticipée visée à l'art. 40, al. 2, p-LAVS, il n'est pas tenu compte de la diminution qui en découle pour le taux de réduction (dû à l'anticipation). La rente entière calculée jusque-là continue d'être prise en compte dans les revenus déterminants. Ce procédé est à l'avantage de l'assuré.

Al. 1^{er} : Le calcul des prestations complémentaires tient compte d'une partie de la fortune nette en tant que revenu à prendre en compte. L'imputation de la fortune est alors d'un quinzième. Pour les retraités AVS, elle est d'un dixième. Cet alinéa précise qu'en cas d'anticipation d'un pourcentage de la rente de vieillesse en complément d'une allocation pour impotent de l'assurance-invalidité ou d'une indemnité journalière de l'AI pendant une période de plus de six mois, c'est un quinzième de la fortune qui est pris en compte. Pour les personnes vivant dans un home ou dans un hôpital, les cantons ont cependant toujours la compétence de fixer un autre montant (en vertu de l'art. 11, al. 2, LPC). Lorsque l'assuré perçoit une partie de sa rente de

vieillesse de manière anticipée – sans aucune autre rente, ni aucune allocation pour impotent ou aucune indemnité journalière de l'AI –, le calcul des prestations complémentaires impute, pour les personnes ne résidant pas dans un home, un dixième de la fortune nette aux revenus déterminants.

Art. 13, al. 3

Compte tenu de l'abrogation de l'art. 111 LAVS, l'art. 13, al. 3, qui renvoie actuellement à l'art. 111 LAVS, doit être adapté. De plus, comme pour l'AVS, le mode de financement de la contribution de la Confédération est précisé.

5.3.4 Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)

Art. 10, al. 2, let. a; art. 14, al. 1 et 2; art. 15, al. 1, let. a; art. 24, al. 3, let. b; art. 31; art. 33a, al. 2; art. 33b, titre; art. 34a, al. 4; art. 36, al. 1; art. 41, al. 3; art. 49, al. 1; art. 60a, al. 2

Étant donné que, dans le p-LAVS, la notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence», les dispositions indiquées en titre doivent être adaptées afin de reprendre la même terminologie.

Art. 13 Âge de référence, âges pour la perception anticipée et l'ajournement de la rente

Al. 1: Afin de garantir une parfaite coordination de l'âge de référence entre le 1^{er} et le 2^e pilier, l'al. 1 renvoie directement à l'art. 21 p-LAVS. La réglementation transitoire, à savoir la let. a des dispositions transitoires (âge de référence pour les femmes) de la modification apportée à la LAVS dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 est aussi comprise dans ce renvoi. On coordonne ainsi l'adaptation de l'âge de référence pour les femmes entre la LAVS et la LPP. Les institutions de prévoyance resteront libres de définir dans leur règlement un autre âge de référence (l'âge de référence réglementaire).

Al. 2: Cette disposition vise à offrir aux assurés une certaine flexibilité en matière de départ à la retraite. Ceux-ci pourront toucher leur prestation de vieillesse dès l'âge de 62 ans ou au contraire l'ajourner jusqu'à l'âge de 70 ans. Ils pourront commencer à toucher leur prestation le mois qui leur convient. La limite supérieure pour la période d'ajournement est fixée à 70 ans, de manière coordonnée dans le 1^{er} pilier, le 2^e pilier et le pilier 3a.

Le droit de percevoir la prestation de vieillesse fixé à l'art. 13, al. 2, ne règle pas la question de savoir si l'assuré peut continuer à constituer son avoir de vieillesse pendant l'ajournement. La possibilité de maintenir l'assurance moyennant le paiement de cotisations dépend du règlement de l'institution de prévoyance, et une telle option ne peut être prise qu'à la demande de l'assuré (art. 33b LPP). Comme la possibilité de percevoir sa rente de manière anticipée est partie intégrante des prescriptions minimales LPP, l'avoir de vieillesse visé à l'art. 15, al. 1, LPP doit être rémunéré, en vertu de l'art. 15, al. 2, LPP, durant toute la période d'anticipation.

Pour que la flexibilisation de la retraite déploie pleinement ses effets dans le monde du travail, il faudra qu'elle s'applique également aux prestations de vieillesse subobligatoires. La réglementation prévue s'applique donc aussi au domaine subobligatoire (cf. art. 49, al. 2, ch. 2, p-LPP et art. 89a, al. 6, ch. 2, p-CC).

Al. 3 : La disposition de l'al. 3 doit donner la possibilité aux institutions de prévoyance de prévoir réglementairement un âge de préretraite donnant le droit aux prestations de retraite avant 62 ans afin de tenir compte de la disposition de l'art. 1i OPP2, qui autorise les institutions de prévoyance à prévoir un âge de retraite à partir de 58 ans.

Art.13a Perception d'une partie de la prestation de vieillesse

Cette nouvelle disposition vise à permettre une transition en douceur entre vie active et retraite, par analogie avec le 1^{er} pilier. Les besoins personnels des assurés et les conditions du monde du travail étant très divers, les assurés doivent pouvoir adapter au mieux la perception de la prestation de vieillesse à la réduction de leur activité lucrative. Le but est de rendre possible un passage progressif à la retraite, en maintenant une cohérence entre vie active, AVS et prévoyance professionnelle. Mais d'un autre côté, il faut aussi protéger les institutions de prévoyance contre un morcellement excessif des retraits et de nombreux et coûteux calculs de rente partielle.

La réglementation prévue correspond pour l'essentiel à la flexibilisation envisagée dans l'AVS. Pour que la flexibilisation de la retraite déploie pleinement ses effets, il faudra qu'elle s'applique également aux prestations de vieillesse subobligatoires. La réglementation proposée s'applique donc aussi au domaine subobligatoire (cf. art. 49, al. 2, ch. 2, p-LPP et art. 89a, al. 6, ch. 2a, p-CC). L'assuré peut échelonner la perception de ses prestations de vieillesse du 1^{er} et du 2^e pilier de manière flexible. La combinaison des diverses possibilités offre une grande souplesse et permet un passage progressif à la retraite.

Al. 1 : Cet alinéa régit la perception partielle de la prestation de vieillesse sous forme de rente. Tous les assurés doivent avoir la possibilité de percevoir leur prestation de vieillesse sous forme de rente en trois étapes au moins. La limitation à trois étapes vise à protéger les institutions de prévoyance et constitue donc une norme minimale. Les institutions de prévoyance sont ainsi libres de prévoir dans leur règlement un plus grand nombre d'étapes. Le taux d'occupation de l'assuré avant la première étape est sans importance à cet égard. Une personne qui travaille par exemple à 50 % aura donc en principe droit au même nombre d'étapes qu'une personne occupée à 100 %.

Al. 2 : Concernant le retrait de la prestation de vieillesse sous forme de capital, la solution proposée ne prévoit pas de droit légal à la perception partielle de celui-ci. Mais les institutions de prévoyance peuvent prévoir cette possibilité dans leur règlement, à condition de limiter le nombre de retraits à trois au plus. Lorsqu'un assuré aura déjà effectué trois retraits en capital, il ne pourra percevoir le reste de son avoir que sous forme de rente. Cette limitation est fondamentale, car augmenter le nombre de retraits en capital permet de réduire fortement la progression fiscale. Elle ne peut pas être contournée en assurant le salaire d'un même employeur auprès de plusieurs institutions de prévoyance afin d'augmenter le nombre de retraits possibles. Ce cas de figure peut se présenter quand un assuré est par exemple affilié auprès d'une institution de prévoyance pour la partie LPP et auprès d'une autre institution de prévoyance pour la part subobligatoire ou qu'une caisse-cadre ou qu'un plan de prévoyance dit 1e est mis en place. Il serait facile de contourner la limitation à trois

étapes pour le versement des prestations de vieillesse sous forme de capital, en assurant ainsi le salaire réalisé auprès d'un employeur et en comptant les étapes séparément dans chaque institution de prévoyance. Cela n'est pas admis. Par ailleurs, un changement d'institution de prévoyance ne doit pas non plus permettre à l'assuré d'effectuer davantage de retraits en capital. C'est pourquoi une obligation d'informer en cas de changement d'institution de prévoyance est instituée à l'art. 8, al. 3, p-LFLP.

Art. 13b Perception anticipée de la prestation de vieillesse

Al. 1 : L'assuré ne peut toucher une partie ou la totalité de sa prestation de vieillesse avant d'avoir atteint l'âge de référence réglementaire que si le salaire que lui verse l'employeur, affilié à cette institution de prévoyance, a effectivement été réduit dans la même mesure. La réduction ne doit toutefois pas impérativement toucher le salaire assuré en vertu de la loi. Si, par exemple, le salaire annuel d'un assuré passe de 120 000 à 90 000 francs (soit une baisse de 25 %), il pourra percevoir jusqu'à 25 % de sa prestation de vieillesse même s'il est seulement au bénéfice du régime minimal LPP. La réduction du salaire doit avoir un caractère permanent. Si, au moment de la réduction, il est déjà prévisible que le salaire augmentera de nouveau, on ne peut pas parler de retraite partielle. D'un autre côté, on ne peut évidemment pas exclure qu'un assuré augmente son taux d'occupation à l'avenir. Cela vaut même pour ceux qui ont quitté leur emploi avant l'âge de référence et touchent la totalité de leur rente. Eux aussi peuvent recommencer à travailler, aussi bien chez leur ancien employeur que dans une nouvelle entreprise. Mais dans ce cas, l'assuré qui augmente son taux d'occupation ou qui reprend une activité lucrative ne peut demander une interruption du versement de la rente en vue de percevoir ultérieurement une retraite plus élevée.

Les institutions de prévoyance peuvent prévoir dans leur règlement si la personne assurée, lors d'une réduction du salaire après 62 ans, peut exiger à ce que sa prestation de sortie totale reste dans l'institution de prévoyance, ayant ainsi comme conséquence pour plus tard une prestation de vieillesse plus élevée. Elles peuvent également proposer le maintien de la prévoyance au niveau du dernier gain assuré dans le cadre de l'art. 33a LPP. L'assuré doit dans tous les cas pouvoir percevoir une partie de sa prestation de vieillesse s'il en a besoin économiquement en raison de la réduction de son salaire.

Al. 2 : En coordination avec le 1^{er} pilier, la première étape d'anticipation dans le 2^e pilier doit aussi correspondre à 20 % au moins de la prestation de vieillesse. Mais comme cette disposition vise à protéger les institutions de prévoyance, celles-ci peuvent autoriser l'anticipation d'une prestation moins élevée.

Al. 3 : Si une personne réduit son activité lucrative de telle manière que son salaire passe sous le seuil d'accès réglementaire ou légal et qu'elle ne peut donc plus être assurée de façon active, elle est tenue de percevoir l'ensemble de la prestation de vieillesse restante. Ce n'est que si elle continue d'exercer une activité lucrative au sens de l'art. 2, al. 1^{bis}, LFLP qu'elle peut exiger, en lieu et place de ladite prestation, une prestation de libre passage.

Art. 13c Ajournement de la perception de la prestation de vieillesse

Al. 1 : Après l'âge de référence, les privilèges fiscaux en faveur de la prévoyance professionnelle ne doivent profiter à l'assuré qu'en cas de poursuite du versement d'un revenu professionnel. La prestation de vieillesse ne peut donc être ajournée que

dans la mesure où la personne continue son activité lucrative. Cela vaut aussi dans le domaine de la prévoyance subobligatoire (cf. commentaire de l'art. 49, al. 2, ch. 2, p-LPP et 89a, al. 6, ch. 2, p-CC).

Pour tous les assurés qui atteignent l'âge de référence réglementaire et qui entendent ajourner la perception de la prestation de vieillesse ou une partie de celle-ci, il faut calculer si un ajournement est admissible à compter de cette date et dans quelle mesure. La part de la prestation de vieillesse qui peut être ajournée est déterminée par la prestation réglementaire entière déterminée sur la base du salaire que l'assuré continue de percevoir. Les institutions de prévoyance peuvent utiliser leurs tableaux de rachat.

Si l'assuré a atteint l'âge de référence réglementaire en ayant racheté complètement les prestations réglementaires maximales selon le plan de prévoyance, il ne pourra plus ajourner, au-delà de l'âge de référence, que la part de sa prestation de vieillesse qui correspond proportionnellement au salaire qu'il continue de percevoir.

Par exemple, si l'assuré continue de percevoir 60 % de son salaire antérieur, il pourra ajourner au maximum 60 % de sa prestation de vieillesse totale.

Par contre, si l'assuré n'a pas racheté complètement les prestations réglementaires au moment d'atteindre l'âge de référence réglementaire, il pourra ajourner sa prestation de vieillesse jusqu'à ce que cette lacune de prévoyance soit comblée.

Al. 2: Pour calculer la prestation de vieillesse maximale que l'assuré peut ajourner, l'institution de prévoyance peut aussi se baser sur le taux d'occupation de celui-ci. Cela permet aux institutions de prévoyance dont le règlement prévoit aujourd'hui la possibilité d'une retraite partielle de le maintenir. En effet, ces institutions se basent notamment sur le taux d'occupation pour ce calcul. Ainsi, la réglementation légale ne les oblige pas à recalculer la prestation susceptible d'être ajournée à la moindre réduction de salaire.

Art. 17, al. 1, 2^e phrase

Lorsqu'un assuré touche un pourcentage de sa rente de vieillesse, il a droit aux rentes pour enfant de manière proportionnelle. En raison de l'introduction du droit légal à un pourcentage de la rente de vieillesse, il est nécessaire de prévoir pour les rentes pour enfant visées à l'art. 17 la même règle que celle applicable aux rentes pour enfant versées en complément d'une rente d'invalidité (art. 25).

Art. 21, al. 1

Selon le droit en vigueur, en cas de décès d'un assuré qui ne touchait pas encore de rente, le montant des prestations de survivants est calculé en pourcentage de la rente d'invalidité à laquelle l'assuré aurait eu droit à cette date s'il était devenu invalide. Si, à son décès, l'assuré touchait une rente de vieillesse ou une rente d'invalidité, la rente de survivants est calculée en pourcentage de la rente effectivement perçue. Cependant, le droit en vigueur ne règle pas la situation d'une personne qui, après avoir atteint l'âge de référence, continue à travailler et ne perçoit pas encore de rente de vieillesse, mais qui ne peut plus percevoir de prestations de l'AI en raison de son âge. C'est ce cas de figure que l'adaptation de l'al. 1 prend en considération, car il risque d'être de plus en plus fréquent une fois que la flexibilisation de la retraite sera entrée en vigueur. De cette manière, l'amélioration des prestations obtenue grâce à la poursuite de

l'activité lucrative et à l'ajournement de la prestation de vieillesse a un impact non seulement sur la prestation de vieillesse, mais aussi sur les prestations de survivants.

Art. 49, al. 2, ch. 2

L'art. 49, al. 2, énumère les dispositions qui s'appliquent également à la prévoyance plus étendue offerte par les institutions de prévoyance enveloppantes. Dans sa teneur actuelle, qui date de la 1^{re} révision de la LPP, le ch. 2 est caduc puisque la disposition relative aux « versements supplémentaires pour la retraite anticipée » se trouvait dans la 11^e révision de l'AVS, qui n'est pas entrée en vigueur (matériellement, elle est incluse dans la réglementation de l'art. 1b OPP 2 relative à l'adéquation). En revanche, il faut mentionner ici une nouvelle disposition de la LPP introduite par le projet (cf. commentaire de l'art. 89a, al. 6, ch. 2, p-CC).

Art. 79b, al. 2

Les personnes qui perçoivent de façon anticipée la totalité de leur prestation de vieillesse et qui, ultérieurement, réalisent à nouveau un salaire supérieur au seuil d'accès fixé à l'art. 2, al. 1, sont de nouveau assurées auprès d'une institution de prévoyance. Comme la retraite anticipée implique généralement une réduction de la prestation de vieillesse, il est judicieux que ces personnes soient assurées pour leur nouvelle activité lucrative jusqu'à l'âge de référence, afin de compenser partiellement, voire complètement, la réduction de leur prestation. Toutefois, les personnes qui perçoivent déjà une prestation de vieillesse sous forme de rente ou qui ont déjà touché une prestation sous forme de capital ne doivent pas pouvoir reconstituer une prévoyance complète par le biais de rachats assortis d'avantages fiscaux. Le problème peut aussi se poser lors du versement d'une partie de la prestation de vieillesse avant l'âge de référence lorsque l'assuré a encore des possibilités de rachat. Dans ces cas, il faut tenir compte de la rente en cours ou de la prestation versée en capital pour déterminer les possibilités de rachat. Comme il s'agit de cas particuliers de rachat, cette coordination doit être réglée par voie d'ordonnance.

5.3.5 Loi sur le libre passage (LFLP)

Art. 2, al. 1^{bis}; art. 16, al. 5; art. 17, al. 2, let. a, b et c; art. 22e, al. 2 et art. 24f

L'expression «âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» dans le projet de modification de la LAVS. Cela implique une adaptation terminologique similaire dans la LFLP.

Art. 8, al. 3

Si un assuré change d'institution de prévoyance alors qu'il perçoit déjà une prestation de vieillesse (rente), en a perçu une (capital) ou touche une rente pour cause d'invalidité partielle, la nouvelle institution de prévoyance a besoin des informations concernant ces prestations pour calculer les possibilités de rachat (cf. art. 79b, al. 2, p-LPP) et le salaire assuré à titre obligatoire. Elle a également besoin de savoir s'il y a déjà eu d'éventuels retraits partiels en capital de façon à pouvoir se conformer à la limitation prévue à ce sujet à l'art. 13a, al. 2, p-LPP. Au même titre que les informations au sujet de l'avoir de prévoyance à l'âge de 50 ans ou qu'une éventuelle

mise en gage de l'avoir, ces indications doivent donc accompagner l'avoir de l'assuré en cas d'entrée et de sortie. Si l'assuré a fait valoir son droit à la totalité de la prestation de vieillesse, il n'existe plus de prestation de sortie avec laquelle ces informations peuvent être transmises à la nouvelle institution de prévoyance. Cette dernière doit, dans ce cas, demander les informations nécessaires à l'assuré. Les institutions de libre passage doivent elles aussi recevoir et transmettre ces informations pour le cas où l'avoir de libre passage est à nouveau transféré dans une institution de prévoyance.

5.3.6 Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA)

Art. 18, al. 1 et art. 20, al. 2^{ter}

L'expression «âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» dans le projet de modification de la LAVS. Cela implique une adaptation terminologique similaire dans la LAA.

Art. 20, al. 2, 2^e et 3^e phrases

La rente complémentaire sera aussi adaptée lors de changements dus à un ajournement (art. 39 p-LAVS) ou à une anticipation (art. 40, al. 1, p-LAVS) du versement de la rente AVS.

Art. 22 Révision de la rente

Les rentes d'invalidité de l'assurance-accidents obligatoire ne sont plus révisées si l'on peut supposer que l'ayant droit a définitivement quitté la vie active. Cette hypothèse sera toujours retenue lorsque la personne atteint l'âge de référence dans l'AVS ou anticipe le versement de la totalité de sa rente de vieillesse dans cette assurance. Étant donné que, dans le p-LAVS, l'expression «âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence», cet article doit être modifié en conséquence.

Art. 31, al. 4, 3^e et 4^e phrases

La rente complémentaire sera aussi adaptée lors de changements dus à un ajournement (art. 39 p-LAVS) ou à une anticipation (art. 40, al. 1, p-LAVS) du versement de la rente AVS.

5.3.7 Loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM)

Art. 41, al. 1

Cet alinéa intègre la nouvelle terminologie employée, «âge de référence». Le renvoi à l'art. 21 LAVS est précisé par «art. 21, al. 1, LAVS».

Art. 43, al. 1

Cet alinéa intègre la nouvelle terminologie employée, «âge de référence». Le renvoi à l'art. 21 LAVS est précisé par «art. 21, al. 1, LAVS».

Art. 47, al. 1

L'alinéa intègre la nouvelle terminologie employée, «âge de référence». Le renvoi à l'art. 21 LAVS est précisé par «art. 21, al. 1, LAVS».

Actuellement dans l'assurance militaire, l'assuré perçoit une rente d'invalidité jusqu'à l'âge lui permettant de bénéficier de la rente AVS, soit 65 ans ou 64 ans s'il s'agit d'une femme. Il bénéficie de cette rente d'invalidité même s'il avait pris une retraite anticipée et touchait de ce fait une rente AVS réduite. Après l'âge de 65 ans, l'assurance-militaire supprime sa rente d'invalidité et verse à l'assuré une rente de vieillesse égale à la moitié du montant de la rente d'invalidité que celui-ci touchait. Cette rente de vieillesse de l'assurance militaire se cumule avec celle de l'AVS. Le changement proposé a pour effet que la rente de vieillesse de l'assurance militaire sera versée dès que l'assuré anticipera la totalité de sa rente AVS, soit avant qu'il n'ait atteint l'âge de 65 ans. Ce changement apportera de la cohérence au système et permettra de mieux coordonner les prestations de l'assurance militaire avec celles des autres assurances sociales.

Art. 51, al. 4

Cet alinéa intègre la nouvelle terminologie employée, «âge de référence». Le renvoi à l'art. 21 LAVS est précisé par «art. 21, al. 1, LAVS».

5.3.8 Loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG)

Art. 1a, al. 4^{bis}

L'expression «âge de la retraite» est remplacée par celle d'«âge de référence» dans le projet de modification de la LAVS. Cela implique une adaptation terminologique similaire dans la LAPG.

5.3.9 Loi sur l'assurance-chômage (LACI)

Art. 2, al. 2, let. c

Cet alinéa intègre la nouvelle terminologie employée, «âge de référence». Le renvoi à l'art. 21 LAVS est précisé par «art. 21, al. 1, LAVS».

Art. 8, al. 1, let. d

Du fait de la modification de cette disposition, le versement d'une rente anticipée de l'AVS ne sera plus un motif d'exclusion du droit à l'indemnité de chômage. Ce principe s'appliquera non seulement en cas de versement d'une rente entière, mais aussi en cas de versement d'un pourcentage de la rente, tel que cela est désormais prévu par le p-LAVS.

Cette modification s'impose pour mettre fin à l'inégalité de traitement entre les bénéficiaires d'une rente anticipée de l'AVS – actuellement exclus du droit à l'indemnité de chômage – et les bénéficiaires de prestations de vieillesse de la LPP ou d'une assurance étrangère, ainsi qu'à des fins d'harmonisation. À l'avenir, que la

personne au chômage perçoive des prestations de vieillesse anticipées de l'AVS, d'une institution de prévoyance ou d'une assurance étrangère, elle aura droit à l'indemnité de chômage si elle remplit les conditions d'octroi correspondantes.

Pour éviter une surindemnisation, le montant de la rente anticipée de l'AVS (rente entière ou pourcentage perçu) sera déduit de l'indemnité de chômage (art. 18c, al. 1, p-LACI, en relation avec l'art. 69, al. 3, LPGA), à l'instar des rentes de vieillesse versées actuellement par d'autres assurances (institutions de prévoyance et assurances étrangères).

En outre, comme la notion d'«âge ordinaire de la retraite» est remplacée, dans le p-LAVS, par celle d'«âge de référence», cette disposition nécessite une modification rédactionnelle de façon à ce que la terminologie soit identique à celle utilisée dans le p-LAVS.

Art. 13, al. 3

Comme les prestations de vieillesse de l'AVS, d'une institution de prévoyance et des assurances étrangères seront à l'avenir toutes traitées de manière identique – c'est-à-dire qu'elles ne feront pas obstacle au versement de l'indemnité de chômage, mais en seront déduites (art. 18c p-LACI) – cette disposition doit être abrogée.

L'abrogation de cette disposition s'inscrit dans la volonté d'harmoniser les règles applicables lorsque des prestations de vieillesse de l'AVS, d'une institution de prévoyance ou d'assurances étrangères sont versées.

Art. 18c, al. 1

Étant donné que le droit aux indemnités de chômage subsiste en cas d'anticipation du versement de la rente de vieillesse de l'AVS (rente entière ou pourcentage de celle-ci), cette disposition doit être adaptée. Les prestations de vieillesse de l'AVS seront ainsi déduites de l'indemnité de chômage tout comme c'est déjà le cas s'agissant de celles des institutions de prévoyance ou des assurances étrangères. De cette façon, une surindemnisation peut être évitée, conformément au principe fixé à l'art. 69 LPGA.

Cette modification s'inscrit dans la volonté d'harmoniser les règles applicables aux bénéficiaires des différentes prestations de vieillesse (AVS, prévoyance professionnelle, assurances étrangères).

Art. 27, al. 3

L'alinéa intègre la nouvelle terminologie employée, «âge de référence». Le renvoi à l'art. 21 LAVS est précisé par «art. 21, al. 1, LAVS».

6 Conséquences

6.1 Conséquences financières sur les assurances sociales

6.1.1 Conséquences sur l'AVS

Le tableau suivant illustre les conséquences financières du projet sur l'AVS pour l'année 2030, aux prix de 2018, en tenant compte des deux modèles de mesures de compensation. Les montants sont arrondis à 10 millions de francs. En annexe figurent aussi un aperçu dans le temps des conséquences financières des mesures prévues (cf. Tablette 3 et Tablette 5 en annexe) ainsi que les budgets de l'AVS (cf. Tablette 1, Tablette 2 et Tablette 2 en annexe).

Tableau 6-1

Modification du compte de l'AVS en 2030 avec le modèle 400 mio

Montants en millions de francs, aux prix de 2018

Mesures	Modification des dépenses	Modification des recettes
Harmonisation de l'âge de référence à 65 ans	- 1 270	180
Anticipation 3 ^e année	190	- 80
Modification des taux anticipation	80	
Modification des taux ajournement	- 10	
Amélioration des rentes après l'âge de 65 ans	80	
Mesure de compensation pour les femmes	410	- 100
Contribution de la Confédération suite à la modification des dépenses		- 100
Total des mesures	- 520	100
Financement par un relèvement proportionnel de la TVA de 1,5 point de pourcentage		5 380

Dans l'ensemble, avec le relèvement de l'âge de référence de 64 à 65 ans, les femmes contribuent à hauteur de 10 milliards de francs au financement de l'AVS durant la période 2022 à 2030. Les mesures de compensation prévues pour elles représentent des coûts totaux de 2,1 milliards de francs au total durant cette même période, soit environ 21% de leur contribution. Compte tenu de cette contribution, la lacune de financement de l'AVS peut être comblée par le relèvement proposé de la TVA de 1,5 point de pourcentage. Avec l'ensemble des mesures proposées, le niveau du Fonds de compensation AVS est suffisamment couvert jusqu'en 2030.

Modification du compte de l'AVS en 2030 avec le modèle 800 mio
Montants en millions de francs, aux prix de 2018

Mesures	Modification des dépenses	Modification des recettes
Harmonisation de l'âge de référence à 65 ans	- 1 270	180
Anticipation 3 ^e année	190	- 80
Modification des taux anticipation	80	
Modification des taux ajournement	- 10	
Amélioration des rentes après l'âge de 65 ans	80	
Mesure de compensation pour les femmes	780	- 100
Contribution de la Confédération suite à la modification des dépenses		- 20
Total des mesures	- 150	- 20
Financement par un relèvement proportionnel de la TVA de 1,5 point de pourcentage		5 380

Dans l'ensemble, avec le relèvement de l'âge de référence de 64 à 65 ans, les femmes contribuent à hauteur de 10 milliards de francs au financement de l'AVS durant la période 2022 à 2030. Les mesures de compensation prévues pour elles représentent des coûts totaux de 3,8 milliards de francs au total durant cette même période, soit environ 38 % de leur contribution. Compte tenu de cette contribution, la lacune de financement de l'AVS peut être comblée par le relèvement proposé de la TVA de 1,5 point de pourcentage. Avec l'ensemble des mesures proposées, le niveau du Fonds de compensation AVS est suffisamment couvert jusqu'en 2030.

6.1.2 Conséquences sur l'assurance-invalidité

L'effet principal du projet sur l'assurance-invalidité est une augmentation des dépenses due au relèvement à 65 ans de l'âge de référence de la retraite des femmes. En 2030, les dépenses supplémentaires (versement des rentes AI et des allocations pour impotent) se monteront à 135 millions de francs et les recettes de cotisations supplémentaires, provenant de l'harmonisation de l'âge de référence à 65 ans à 5 millions de francs. Au total, l'augmentation des coûts sera de 130 millions de francs.

6.1.3 Conséquences sur les prestations complémentaires

Les conséquences du projet sur les prestations complémentaires (PC) sont multiples. D'une part, les modifications liées à la retraite flexible (accès plus flexible aux PC) auront pour effet d'augmenter les dépenses des PC de manière marginale, car la part

des bénéficiaires est peu élevée à l'âge de la retraite (3 % des nouveaux rentiers). D'autre part, le relèvement à 65 ans de l'âge de la retraite des femmes ainsi que le modèle de compensation auront pour effet de réduire les dépenses.

Tableau 6-3

Conséquences sur les prestations complémentaires

Montants en millions de francs, aux prix de 2018

Mesure	Total	Confédération	Cantons
Age de référence 65 / 65	- 105	- 25	- 80
Mesure de compensation 400 mio	- 15	- 10	- 5
Mesure de compensation 800 mio	- 25	- 15	- 10
Total 400 mio	- 120	- 35	- 85
Total 800 mio	- 130	- 40	- 90

6.1.4 Conséquences sur l'assurance-chômage

Le relèvement de l'âge de référence des femmes de 64 à 65 ans implique une prolongation de la durée de perception des indemnités journalières d'une année pour les femmes ainsi que des recettes de cotisation supplémentaires. Les charges supplémentaires dues au prolongement de la durée de perception des indemnités sont de l'ordre de 50 millions de francs par an pour l'assurance-chômage. D'autres conséquences indirectes (positives ou négatives) peuvent être notamment liées aux dispositions de coordination sur la retraite flexible.

6.1.5 Conséquences sur les autres assurances sociales

Le relèvement à 65 ans de l'âge de référence de la retraite des femmes ne joue quasi aucun rôle dans l'assurance militaire, puisque l'effectif des femmes qui font du service représente moins de 0,02 % de celui des hommes. L'effet dans l'assurance-accidents est également minime. L'assurance perte de gain en cas de service et de maternité est influencée uniquement par les mesures qui touchent les cotisations (relèvement de l'âge de référence). Les recettes supplémentaires qui en découlent sont estimées à 5 millions de francs par an.

6.2 Conséquences pour la Confédération

Les répercussions financières du projet pour la Confédération résultent principalement de la modification des dépenses totales de l'AVS. En effet, la Confédération participe au financement de l'assurance à raison de 19,55 % des dépenses de celle-ci. Vu l'ensemble du projet, la participation de la Confédération sera réduite de 100 millions de francs en tenant compte du modèle de compensation à 400 millions de francs, respectivement de 20 millions de francs en suivant le modèle de compensation à 800 millions de francs.

La Confédération est également touchée indirectement à cause des conséquences du présent projet sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (cf. ch. 6.1.3), au financement desquelles elle participe. Avec le modèle à 400 millions de francs, elle pourra ainsi réaliser 35 millions d'économies grâce à la réduction des dépenses des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Les économies s'élèveront quant à elles à 40 millions de francs en tenant compte du modèle à 800 millions de francs.

Le budget de la Confédération sera aussi touché par le financement additionnel de l'AVS :

TVA

Le relèvement de la TVA en faveur de l'AVS entraînera une augmentation des recettes et des dépenses neutres sur le plan du budget de la Confédération. Cependant, le relèvement concerne la Confédération pour sa consommation et ses investissements, au même titre que les ménages.

Pour les prestations non assujetties à la TVA, la Confédération ne peut pas déduire la TVA sur les prestations préalables au titre de l'impôt anticipé. Elle subit donc une « taxe occulte ». Cette charge devrait augmenter après le relèvement des taux. Selon les estimations de l'Administration fédérale des contributions (AFC) réalisées sur la base des calculs relatifs à l'année 2015, un relèvement proportionnel de la TVA de 1,5 point de pourcentage entraînera pour la Confédération des dépenses supplémentaires de l'ordre de 130 millions de francs pour l'acquisition de biens et de services.

Pour la Confédération en tant qu'employeur, les charges salariales devraient augmenter à moyen terme. Le relèvement de 1,5 point de pourcentage entraînera une augmentation de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) de 0,8 %, augmentation susceptible d'avoir un impact sur la croissance des salaires dans le cadre de la politique salariale de la Confédération. Si les salaires étaient augmentés en proportion égale au renchérissement, il en résulterait une augmentation des charges de personnel, qui sont de l'ordre 7700 millions de francs⁵⁰, d'environ 60 millions de francs. Cependant, il faut s'attendre à ce que le relèvement de la TVA ne soit pas intégralement répercuté sur les clients et que l'IPC augmente moins fortement (cf. ch. 6.4 Conséquences économiques). Par ailleurs, le renchérissement n'est qu'un facteur parmi d'autres influençant l'évolution des salaires du personnel de la Confédération.

Étant donné que les rentes AVS sont adaptées à l'évolution des prix et des salaires, le relèvement de la TVA devrait aussi entraîner une augmentation des dépenses de l'AVS, ce qui conduirait la Confédération à augmenter le montant de sa contribution à l'AVS.

L'effet modérateur de la hausse de la TVA sur la croissance économique devrait également agir sur les recettes de la Confédération. Selon diverses estimations, le recul des recettes fiscales devrait être proportionnel au fléchissement de la croissance économique (env. 0,17 %, cf. 6.4 Conséquences économiques)⁵¹.

⁵⁰ OFS, Statistique financière 2015 de la Suisse. Rapport annuel, p. 36.

⁵¹ Eine Analyse der Einnahmenschwankungen, Working Paper 7/2003, AFF, Berne, 2003.

Harmonisation de l'âge de référence et flexibilisation de la retraite

La Confédération en tant qu'employeur est également concernée par l'harmonisation de l'âge de référence et par la flexibilisation de la retraite. L'harmonisation de l'âge de référence aura surtout un impact sur les recettes fiscales (cf. paragraphe suivant). En revanche, il n'est guère possible de chiffrer les conséquences financières de la flexibilisation, puisqu'elles dépendront entre autres du nombre de personnes qui feront usage des possibilités offertes.

Le relèvement de l'âge de référence des femmes à 65 ans prolonge la durée de perception du salaire. Cela entraîne une augmentation du revenu net imposable et donc des recettes supplémentaires pour la Confédération. D'après des estimations de l'AFC, leur montant devrait être d'environ 10 millions de francs par année (selon les chiffres de l'année de référence 2011).

6.3 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons ne participent pas au financement de l'AVS et ne sont ainsi pas impactés directement par les mesures relatives aux prestations. Ils le sont par contre par les effets sur les prestations complémentaires décrits au ch. 6.1.3.

Les conséquences pour les cantons et les communes en tant que consommateurs, investisseurs et employeurs sont les mêmes que pour la Confédération (cf. ch. 6.2). Par rapport à la Confédération, les conséquences financières pour les cantons et les communes sont plus importantes, surtout au niveau fiscal. Selon les estimations de l'AFC, un relèvement proportionnel des taux de la TVA de 1,5 point de pourcentage entraînera pour les cantons des dépenses supplémentaires de 165 millions de francs pour l'acquisition de biens et de services. Pour les communes, il faut s'attendre à une augmentation des dépenses qui pourraient atteindre 185 millions de francs. Les conséquences sur les cotisations aux assurances sociales dépendent de la participation concrète à chaque assurance.

Les dépenses en personnel des cantons s'élevaient en 2015 à 27 583⁵² millions de francs. Si le relèvement de la TVA était répercuté entièrement sur les clients et que les salaires étaient adaptés au renchérissement (IPC) moyennant une augmentation de 0,8 %, les charges salariales des cantons augmenteraient de 220 millions de francs. Les communes devraient elles aussi s'attendre à des dépenses en personnel nettement plus élevées. En 2015, celles-ci s'élevaient à 14 527⁵³ millions de francs ; une augmentation salariale compensant le renchérissement se chiffrerait à quelque 115 millions de francs. Cependant, il faut s'attendre à ce que la TVA ne soit pas complètement répercutée sur les clients et donc que l'IPC et les dépenses en personnel augmentent moins fortement.

L'effet modérateur de la hausse de la TVA sur la croissance économique devrait également agir sur les recettes des cantons et des communes dans une même mesure que pour la Confédération.

⁵² OFS, Statistique financière 2015 de la Suisse, rapport annuel, p. 52.

⁵³ OFS, Statistique financière 2015 de la Suisse, rapport annuel, p. 62.

6.4 Conséquences économiques

6.4.1 Financement additionnel en faveur de l'AVS par la TVA

Le relèvement du taux de TVA de 1,5 point aura des répercussions principalement sur le niveau des prix et sur le pouvoir d'achat des ménages. Cela freinera temporairement la consommation, avec pour effet une faible réduction de la demande de travail et un léger ralentissement de la croissance économique. Mais ces effets se feront probablement ressentir pendant quelques années seulement. Grâce à divers mécanismes d'adaptation des salaires et des prix induits par ce ralentissement, l'économie devrait renouer, après cette période d'adaptation et en partant d'un niveau légèrement plus bas du PIB, avec une croissance à long terme analogue à celle qui prévalait avant le relèvement des taux de TVA.

Conséquences pour les consommateurs

Les entreprises peuvent généralement répercuter un relèvement des taux de TVA sur les consommateurs finaux, ce qui entraîne une hausse des prix des biens et services. Les expériences réalisées dans le passé ou dans d'autres pays montrent toutefois que les entreprises ne répercutent pas le relèvement des taux de TVA d'une seule façon. Elles reportent par exemple une partie de la hausse des taux de TVA sur les prix et essaient de compenser le reste soit en interne, soit sur les fournisseurs. Elles peuvent aussi opter pour une répercussion progressive, sur une longue période, de la hausse sur les consommateurs. Cela signifie qu'un relèvement des taux de TVA ne se répercute en général sur les prix ni entièrement ni du jour au lendemain, mais sur plusieurs années.

En Suisse, la charge fiscale supplémentaire provoquée par l'introduction de la TVA en 1995 et par le relèvement du taux en faveur de l'AVS au 1^{er} janvier 1999 s'était répercutée respectivement à 75 % (1995) et à 65 % sur les consommateurs (1999)⁵⁴. Les données empiriques à disposition ne permettent donc pas de pronostiquer avec précision l'effet qu'aura le prochain relèvement des taux de TVA sur l'IPC.

Si les taux de la TVA sont relevés proportionnellement de 1,5 point, il faut s'attendre (à supposer que cette hausse soit entièrement répercutée sur les clients) à une hausse de l'IPC d'environ 0,8 %. Cette hausse des prix devrait s'accompagner d'un ralentissement de la demande globale à court terme. La consommation des ménages diminuera de même que les investissements des entreprises, même si l'annonce d'un relèvement des taux de TVA entraîne souvent un renforcement de la consommation avant l'introduction des nouveaux taux.

Différents facteurs limiteront le recul de la production économique. En effet, certaines importations de biens et de services ne sont pas soumises à la TVA ou le sont à un taux réduit ; le relèvement des taux de TVA ne se répercutera pas à hauteur de 1,5 point sur le niveau général des prix. Les exportations de biens et de services sont exonérées de la TVA et ne seront donc pas touchées par le relèvement de celle-ci. En outre, la baisse de la demande intérieure ne concernera pas seulement les biens et les services d'origine suisse, mais aussi les biens et les services importés. Par ailleurs, les ménages peuvent choisir de réduire leur épargne pour maintenir leur consommation au même niveau. Une hausse de l'IPC pourrait susciter à moyen terme des prétentions

⁵⁴ Cf. message du 25 juin 2008 sur la simplification de la TVA (FF 2008 6277, ici 6482 ss).

salariales plus élevées, et le niveau nominal des salaires pourrait alors augmenter, ce qui pousserait la consommation vers le haut. De même, les mécanismes d'ajustement de prestations importantes des assurances sociales sont liés intégralement ou en partie à l'indice des prix. La hausse de l'IPC entraînerait une augmentation des prestations de ces assurances sociales en termes nominaux.

D'après une modélisation de l'institut de recherche économique BAK Basel, un relèvement des taux de la TVA se répercute, à long terme, à hauteur de 50 % environ sur le niveau de la consommation. Avec un relèvement de 1,5 point des taux de la TVA, on peut s'attendre à un recul du niveau de consommation de 0,75 %⁵⁵.

Enfin, il convient de noter que le financement additionnel vise à maintenir le niveau des rentes des retraités AVS. Ainsi les rentrées fiscales plus élevées reviennent directement aux ménages via les rentes de vieillesse, pour soutenir la consommation de ce groupe d'âge. Cependant, cet effet ne peut être chiffré.

Conséquences sur les entreprises

En raison de la possibilité de répercuter la TVA sur les consommateurs finaux, l'augmentation des taux n'exerce pas une pression immédiate sur les coûts de production. Par ailleurs, comme les importations de biens et services sont soumises à la TVA suisse – contrairement aux exportations, qui en sont exonérées –, le relèvement de la TVA restera sans incidence directe sur la compétitivité des entreprises suisses, tant sur les marchés à l'exportation que sur le marché intérieur.

Comme cela a été indiqué plus haut, la hausse des prix à la consommation induite par le relèvement des taux de TVA pourrait pousser les salaires nominaux à la hausse lors des négociations salariales. Une augmentation des coûts du travail pourrait alors affecter la compétitivité des entreprises suisses ou exercer une pression sur les marges des entreprises soumises à une forte concurrence. Il en va de même si les entreprises renoncent à répercuter intégralement le relèvement des taux de TVA sur leurs prix.

Les entreprises qui fournissent des prestations exclues du champ de la TVA et celles dont le chiffre d'affaires est trop faible pour être assujetties ne peuvent pas déduire la TVA sur les prestations préalables au titre de l'impôt anticipé. Elles subissent donc une «taxe occulte». Cette charge devrait augmenter après le relèvement des taux. Selon les estimations de l'AFC, la «taxe occulte» supplémentaire liée à un relèvement proportionnel de 1,5 point de pourcentage du taux de TVA pourrait se monter à environ 450 millions de francs dans les domaines de la formation, de la santé, du sport et de la culture (secteurs privé et public confondus).

Il faut aussi compter avec des coûts de mise en œuvre (par ex. coûts informatiques) pour l'AFC et les entreprises soumises à la TVA. D'après une estimation de l'AFC, ils devraient être de l'ordre de 150 à 200 millions de francs à chaque modification des taux de la TVA.

Bilan

L'effet global devrait être un léger recul de la croissance économique peu après le relèvement des taux de TVA. Cependant, grâce à divers mécanismes d'adaptation, ce

⁵⁵ Müller, U. et al. (2012) : « Babyboom-Generation und AHV 2010–2060 », Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 9/12, Berne.

recul ne devrait être que temporaire et ne devrait pas affecter durablement le potentiel de croissance de l'économie. En effet, après une hausse initiale, l'évolution des salaires et des prix s'inversera en raison de l'affaiblissement de la dynamique sur le marché du travail et du ralentissement de la consommation. D'après les modélisations réalisées en vue de la 11^e révision de l'AVS⁵⁶ et d'après celles de l'institut BAK Basel⁵⁷ (effectuées dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020), la croissance économique à long terme ne devrait pas être affectée par ce relèvement des taux de TVA. Le niveau du PIB (en valeur réelle) pourrait baisser et s'accompagner d'une faible diminution du niveau de l'emploi. Pour le relèvement des taux de TVA de 1,5 point prévu dans le message concernant la réforme Prévoyance vieillesse 2020, l'institut BAK Basel avait prévu un recul du PIB d'environ 0,5 %.

D'une manière générale, la consommation représente une assiette fiscale large et stable, ce qui confère à la TVA un potentiel de recettes élevé sans grandes distorsions économiques. Les résultats recensés dans la littérature économique ne sont pas toujours comparables, mais tous les modèles disponibles montrent qu'un relèvement des taux de TVA n'aurait qu'un impact modéré sur les perspectives de croissance à long terme de l'économie suisse.

La TVA dans l'UE

Ces dernières décennies, un nombre croissant de pays ont introduit une TVA. Les taux ont également augmenté au fil des années. En comparaison avec les pays de l'UE, le taux normal de 7,7 % appliqué en Suisse est de loin le plus bas. En effet, aucun des pays de l'UE n'affiche un taux normal de TVA de moins de 15 %. Les taux de TVA les plus élevés sont appliqués en Hongrie (27 %), ainsi qu'en Suède et au Danemark (25 %). Le tableau ci-après⁵⁸ fournit une vue d'ensemble des taux de TVA appliqués dans l'UE au début de cette année :

⁵⁶ Message concernant la 11^e révision de l'AVS, FF **2000** 1771.

⁵⁷ Cf. Müller, U. et al. (2012) : « Babyboom-Generation und AHV 2010–2060 », Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 9/12, Berne.

⁵⁸ Union européenne, site consulté le 27.3.2018 : https://europa.eu/youreurope/business/vat-customs/buy-sell/vat-rates/index_fr.htm

Tableau 6-4

Taux de TVA appliqués dans les États membres de l'UE et en Suisse

	Introduit en	1976	1996	2006	2018 taux normal	Taux réduits ou taux spéciaux
Belgique	1971	18,0	21,0	21,0	21,0	6,0/12,0
Bulgarie	1994	–	22,0	20,0	20,0	9,0
République tchèque	1993	–	22,0	19,0	21,0	10,0/15,0
Danemark	1967	15,0	25,0	25,0	25,0	
Allemagne	1968	11,0	15,0	16,0	19,0	7,0
Estonie	1991	–	18,0	18,0	20,0	9,0
Grèce	1987	–	18,0	19,0	23,0	6,0/13,0
Espagne	1986	–	16,0	16,0	21,0	4,0/10,0
France	1968	20,0	20,6	19,6	20,0	2,1/5,5/10,0
Croatie	1998	–	–	22,0	25,0	5,0/13,0
Irlande	1972	20,0	21,0	21,0	23,0	4,8/9,0/13,5
Italie	1973	12,0	19,0	20,0	22,0	5,0/10,0
Chypre	1992	–	8,0	15,0	19,0	5,0/9,0
Lettonie	1995	–	18,0	21,0	21,0	12,0
Lituanie	1994	–	18,0	18,0	21,0	5,0/9,0
Luxembourg	1970	10,0	15,0	15,0	17,0	3,0/8,0/14,0
Hongrie	1988	–	25,0	20,0	27,0	5,0/18,0
Malte	1995	–	15,0	18,0	18,0	5,0/7,0
Pays-Bas	1969	18,0	17,5	19,0	21,0	6,0
Autriche	1973	18,0	20,0	20,0	20,0	10,0/13,0
Pologne	1993	–	22,0	22,0	23,0	5,0/8,0
Portugal	1986	–	17,0	21,0	23,0	6,0/13,0
Roumanie	1993	–	18,0	19,0	19,0	5,0/9,0
Slovénie	1999	–	–	20,0	22,0	9,5
Slovaquie	1993	–	23,0	19,0	20,0	10,0
Finlande	1994	–	22,0	22,0	24,0	10,0/14,0
Suède	1969	17,7	25,0	25,0	25,0	6,0/12,0
Royaume-Uni	1973	8,0	17,5	17,5	20,0	5,0
Suisse	1995	–	6,5	7,6	7,7	2,5/3,7

L'idée d'affecter des points de TVA à la prévoyance vieillesse a déjà été envisagée dans plusieurs pays, par exemple au Danemark (1987), en Suisse (1999), en Allemagne (2007), en Hongrie (2009) et en France (2014). Un argument de poids en sa faveur était l'allègement des charges sociales.

6.4.2

Harmonisation de l'âge de référence

Marché du travail et économie

Avec le relèvement de l'âge de référence pour les femmes, l'offre de travail parmi les femmes de cette catégorie d'âge va augmenter. Il est toutefois impossible de prévoir l'impact sur l'offre de travail en général, car des effets de substitution peuvent se produire : baisse de l'activité d'autres groupes de la population ou évincement de l'immigration, par exemple. Certes, les décisions d'anticiper la perception de la rente augmenteraient probablement dans les premières années qui suivent l'entrée en vigueur de la modification de loi, mais le taux d'emploi avant et après l'âge de référence devrait se stabiliser au bout de quelques années pour atteindre un niveau comparable à celui qui précédait la réforme. Cette tendance a déjà été constatée par le passé après le relèvement progressif de 62 à 64 ans de l'âge de la retraite des femmes. En d'autres termes, si le relèvement à 65 ans de l'âge de référence pour les femmes a un effet d'expansion sur l'offre de travail, la possibilité d'un départ anticipé à la retraite produit l'effet inverse. Le relèvement progressif de l'âge de référence devrait contribuer à une transition en douceur. La capacité d'absorption du marché du travail est d'ores et déjà élevée en Suisse (comme le montre l'évolution récente de l'immigration) et elle devrait se maintenir sans problème, car la modification de la structure de la population (taux de natalité plus faible, départ à la retraite de la génération des baby-boomers) aura pour effet de restreindre l'offre de travail en Suisse et dans les pays limitrophes.

L'augmentation de l'offre de travail due au relèvement de l'âge de référence pour les femmes augmentera le potentiel de production et se répercutera positivement sur le PIB réel grâce aux effets que la hausse de l'emploi et des revenus aura sur la consommation et les investissements. Toutefois, la hausse de l'emploi résultant du relèvement de l'âge de la retraite devrait s'accompagner globalement d'une baisse de la productivité – la productivité marginale diminuant avec l'augmentation de la main-d'œuvre – et la croissance des revenus réels devrait de ce fait être moins forte que celle de l'emploi. La mesure devrait rester sans effet sur le taux de chômage des plus de 60 ans.

6.5

Conséquences sociales

6.5.1

Relèvement des taux de TVA

L'effet d'une augmentation des taux de TVA sur le pouvoir d'achat n'est pas le même pour tous les groupes de la population. Les ménages à faibles revenus consacrent généralement une plus grande part de leur revenu à la consommation que les ménages ayant des revenus plus élevés. Cela signifie qu'une augmentation des taux de la TVA frappe plus durement les ménages à faibles revenus en termes relatifs (en pourcentage de leur revenu), même si elle les affecte moins en termes absolus (en francs). La réduction du pouvoir d'achat en cas d'augmentation du taux normal de la TVA de 1,5 point de pourcentage (avec des hausses proportionnelles du taux spécial et du taux réduit) oscille, selon le revenu du ménage, entre 342 et 1474 francs par an, ce qui représente une diminution comprise entre 0,5 % pour le cinquième des ménages ayant les revenus les plus élevés et 0,9 % pour le cinquième des ménages ayant les revenus

les plus faibles (voir tableaux 6-4 et 6-5⁵⁹). Le taux réduit appliqué aux biens de consommation courante permet d'atténuer un peu l'effet régressif de la TVA, à défaut de le compenser entièrement. Les calculs présentés partent du principe que l'augmentation des taux d'imposition sera entièrement répercutée sur le consommateur – ce qui ne sera pas forcément le cas, voir les explications au ch. 6.4.1.

Tableau 6-5

Augmentation de la charge (en francs) d'une hausse proportionnelle de la TVA de 1,5 point par rapport à la législation actuelle

Classes de revenu (en francs par mois)	0 - 4899	4900 - 7199	7200 - 9699	9700 - 13 199	13 200 et plus
Tous les ménages	384,98	549,99	724,30	909,98	1 408,39
Personnes seules (sans les rentiers)	342,49	485,51	630,27		895,51
Couples (sans enfant)		575,82	736,00	885,68	1 370,77
Couples (avec un enfant)		571,07	703,56	918,45	1 473,83
Couples (avec deux enfants)		637,51	731,47	947,45	1 397,74
Rentiers	377,41	594,91	824,43		1 321,52

Rentiers et personnes seules : les classes de revenus « 9700 -13 199 » et « 13 200 et plus » ont été regroupées en raison du nombre restreint d'observations.

Tableau 6-6

Augmentation de la charge annuelle (en % du revenu brut) d'une hausse proportionnelle de la TVA de 1,5 point par rapport à la législation actuelle

Classe de revenus (en francs par mois)	0 - 4899	4900 - 7199	7200 - 9699	9700 - 13 199	13 200 et plus
Tous les ménages	0,91	0,74	0,71	0,65	0,58
Personnes seules (sans les rentiers)	0,82	0,66	0,62		0,53
Couples (sans enfant)		0,77	0,70	0,63	0,58
Couples (avec un enfant)		0,74	0,68	0,65	0,58
Couples (avec deux enfants)		0,83	0,70	0,68	0,57
Rentiers	0,90	0,82	0,83		0,76

Rentiers et personnes seules : les classes de revenus « 9700 -13 199 » et « 13 200 et plus » ont été regroupées en raison du nombre restreint d'observations.

⁵⁹ Calculs de l'AFC sur la base des données de l'enquête de l'OFS sur le budget des ménages 2013 à 2015.

La dernière hausse de la TVA a eu lieu en 2011. Il s'agissait d'une augmentation proportionnelle de 0,4 point de pourcentage. Pourtant, d'après l'OFS⁶⁰, l'inégalité au niveau des revenus disponibles ne s'est pas modifiée entre 2010 et 2011. Elle s'est même réduite pour les ménages d'actifs. Les conséquences sociales d'un relèvement des taux de TVA doivent par conséquent toujours être replacées dans un contexte plus large incluant d'autres facteurs influant sur la répartition des revenus disponibles. Ainsi, d'un point de vue social, un relèvement de la TVA peut être acceptable, et ce malgré son caractère régressif.

6.5.2 Flexibilisation de la retraite et harmonisation de l'âge de référence

Il est clair que les opportunités d'emploi pour les travailleurs âgés dépendront en fin de compte de la politique des entreprises à l'égard de ce groupe d'âge, politique dépendant largement de l'évolution conjoncturelle et structurelle de l'économie. Grâce aux mesures complémentaires visant une plus grande flexibilité du passage à la retraite, les travailleurs âgés pourront mieux concevoir leurs dernières années de vie professionnelle (par exemple avec des rentes partielles et un emploi à temps partiel avant et/ou après l'âge de référence), avec à la clé de nouvelles possibilités pour rester plus longtemps sur le marché de l'emploi.

Femmes âgées de 65 ans en 2025

En 2025, lorsque le processus d'harmonisation sera achevé, le nouvel âge de référence concernera probablement 57 600 femmes. Le marché du travail n'aura toutefois à absorber que la main-d'œuvre dont on peut supposer qu'elle sera encore active à l'âge de 65 ans. Compte tenu de l'évolution démographique et de la pénurie de main-d'œuvre qui devrait en résulter, le marché du travail devrait pouvoir absorber cette main-d'œuvre supplémentaire.

Femmes actives jusqu'à l'âge de la retraite

Les possibilités d'anticiper ou d'ajourner la retraite d'une ou plusieurs années de manière neutre du point de vue actuariel (les ajournements pourront même être formateurs de rente selon les cas) contribueront à flexibiliser le passage à la retraite de manière à mieux répondre aux préférences et aux capacités individuelles, et aussi aux besoins spécifiques des entreprises. Cela d'autant plus que les mécanismes pourront également s'appliquer à des pourcentages de rente. L'effet de cette flexibilité supplémentaire sur le taux d'activité des travailleurs âgés dépendra évidemment des opportunités d'emploi et des ressources financières à disposition des rentiers pendant la retraite.

L'analyse des conséquences du relèvement de 63 à 64 ans de l'âge de la retraite des femmes en 2005 montre, à partir de plusieurs sources (comptes individuels de l'AVS 2000-2008 et ESPA 2001-2009), que les femmes professionnellement actives ont eu tendance à décaler d'une année leur sortie du marché du travail. La transition en termes de taux d'activité – à savoir le retour à un taux de participation au marché

⁶⁰ OFS: « Revenus des ménages privés : l'inégalité des revenus est nettement réduite par la redistribution », septembre 2013.

du travail d'environ 45 % une année avant l'âge de la retraite – s'est effectuée sur quatre ans. Les effets liés aux nouvelles règles de retraite flexible proposées ne sont pas pris en compte ici.

Autres assurés

Le risque que les jeunes travailleurs soient évincés du marché du travail et que leur taux de chômage augmente devrait rester très faible, car les qualifications des personnes âgées et des personnes jeunes diffèrent passablement. Une hausse du taux de chômage ne devrait dès lors pas être observée.

7 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé, ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁶¹, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁶².

Le programme de la législature 2001-2015 faisait figurer, comme priorité dans le domaine de la politique sociale, l'adoption de projets dans le 1^{er} et le 2^e pilier⁶³ visant la consolidation financière des assurances sociales dans la perspective de l'évolution démographique. Le Conseil fédéral a adopté le message concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 le 19 novembre 2014⁶⁴ de sorte que l'adoption d'un tel projet ne figure plus dans les objectifs de la législature 2015-2019⁶⁵. Ce dernier prévoit cependant que la Suisse doit réformer ses assurances sociales et en assurer le financement durable (cf. objectif 11). La réforme Prévoyance vieillesse 2020 n'ayant pas pu déployer ses effets en raison de son rejet en votation populaire le 24 septembre 2017, le Conseil fédéral a décidé de présenter rapidement, dans le cadre de la législature en cours, un nouveau projet permettant d'assurer le financement de l'AVS.

8 Aspects juridiques

8.1 Constitutionnalité

Le projet s'appuie sur les normes constitutionnelles qui régissent la compétence de la Confédération pour légiférer dans le domaine des assurances sociales (art. 112 Cst. pour l'AVS/AI; art. 112a Cst. pour les prestations complémentaires; art. 113 Cst. pour la prévoyance professionnelle; art. 114 Cst. pour l'assurance-chômage; art. 117 Cst. pour l'assurance-accidents; art. 59, al. 4 et 61, al. 4, Cst. pour les allocations pour perte de gain en cas de service; art. 59, al. 5, Cst. pour l'assurance militaire) ainsi que dans celui du droit civil (art. 122 Cst.).

La LAVS, la LAI, la LPC, la LAA, la LAM, la LAPG et la LACI sont soumises à la LPGA.

⁶¹ FF 2016 981

⁶² FF 2016 4999

⁶³ FF 2012 349 et FF 2012 6667

⁶⁴ FF 2015 1

⁶⁵ FF 2015 2936

8.2.3 Instruments du Conseil de l'Europe

Le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964⁷² a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977. Notre pays en a accepté notamment la partie V, qui porte sur les prestations de vieillesse. Cette partie définit l'éventualité couverte, fixe le pourcentage des personnes à protéger, les conditions d'ouverture du droit aux prestations, le niveau et la durée de versement de celles-ci. Pour ce qui est du financement des systèmes de sécurité sociale, le Code prévoit que le coût des prestations et les frais d'administration doivent être financés collectivement par voie de cotisations ou d'impôts, ou par les deux voies conjointement, selon des modalités qui évitent que les personnes de faibles ressources n'aient à supporter une trop lourde charge et qui tiennent compte de la situation économique de la Partie contractante et de celle des catégories de personnes protégées (art. 70, par. 1).

8.2.4 Droit de l'Union européenne

L'art. 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne implique l'établissement d'un système de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale pour faciliter la libre circulation des travailleurs salariés, des travailleurs non salariés et des membres de leur famille. Cette coordination est réglée par le règlement (CE) n° 883/2004⁷³ du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, et par le règlement (CE) n° 987/2009⁷⁴ du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004. Ces deux règlements visent uniquement la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, en se fondant sur les principes internationaux de coordination que sont, notamment, l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres Etats parties, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur l'ensemble du territoire européen. Le droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale, les Etats membres conservant la faculté d'en déterminer la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation, sous réserve des principes de coordination du droit de l'UE. Depuis le 1^{er} juin 2002, date de l'entrée en vigueur de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes⁷⁵ (accord sur la libre circulation), la Suisse participe à ce système de coordination et applique aujourd'hui dans ce contexte les deux règlements susmentionnés (cf. annexe II à l'accord sur la libre circulation des personnes, Coordination des systèmes de sécurité sociale).

⁷² RS **0.831.104**

⁷³ JO L 166 du 30.4.2004, p. 1 ; RS **0.831.109.268.1**

⁷⁴ JO L 284 du 30.10.2009, p. 1 ; RS **0.831.109.268.11**

⁷⁵ RS **0.142.112.681**

8.2.5 Compatibilité des différentes mesures avec le droit international

Les mesures proposées ne posent pas de problème au regard du droit international applicable à la Suisse. La fixation d'une retraite flexible entre 62 et 70 ans avec un âge de référence de 65 ans aussi bien pour les hommes que pour les femmes est notamment compatible avec les conventions de l'ONU, de l'Organisation internationale du Travail et du Conseil de l'Europe ratifiées par la Suisse.

8.3 Forme de l'acte à adopter

Aux termes de l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Les modifications de la LAVS seront donc effectuées selon la procédure normale pour l'adoption d'actes législatifs. Le relèvement des taux de la TVA requiert quant à lui une modification de la Constitution fédérale. Cette modification doit être contenue dans un arrêté fédéral, conformément à l'art. 163, al. 2, Cst.

8.4 Délégation de compétences législatives

AVS

L'art. 154, al. 2, LAVS donne au Conseil fédéral la base légale nécessaire pour prendre les mesures propres à assurer la mise en œuvre de la LAVS. Le présent projet prévoit de déléguer expressément au Conseil fédéral les compétences suivantes :

- prise en compte des périodes de cotisation réalisées après l'âge de référence dans le calcul de la rente de vieillesse (art. 29^{bis}, al. 5, p-LAVS) ;
- réglementation des détails relatifs au plafonnement des rentes des conjoints lorsque des pourcentages de rentes sont perçues (art. 35, al. 3, 2^e phrase, p-LAVS).

LPP

L'art. 97, al. 1, LPP donne au Conseil fédéral la base légale nécessaire pour prendre les mesures propres à assurer la mise en œuvre de la prévoyance professionnelle. Le présent projet prévoit de déléguer expressément au Conseil fédéral la compétence de réglementer les possibilités de rachat en cas de perception des prestations de prévoyance (art. 79b, al. 2, p-LPP).

8.5 Conformité à la législation sur la protection des données

Les mesures présentées ne posent pas de problème au niveau de la protection des données.

Budget de l'AVS

Introduction

Les tableaux du budget de l'AVS (Table 1, 2 et Table 4) présentent les perspectives financières de l'assurance (dépenses, recettes, résultat de répartition) et les prévisions du compte de capital de l'AVS (produits des placements, résultat d'exploitation, état du Fonds AVS).

Dans la Table 1, les perspectives financières de l'AVS sont présentées selon le droit en vigueur pour les années allant de 2017 à 2045.

Les montants au départ des projections sont repris du dernier décompte définitif du compte d'exploitation de l'AVS (2017). Les montants sont escomptés aux prix de la première année budgétisée (2018). Le scénario démographique est le scénario A-00-2015 de l'OFS qui tient compte d'un solde migratoire positif de 60 000 personnes par an de 2017 à 2030. Celui-ci décroît linéairement de 2030 à 2040 pour atteindre le solde de 30 000 personnes par an dès 2040. L'évolution des paramètres économiques (salaires nominaux, renchérissement) suit celle prescrite pour le budget 2019 et le plan financier 2020–2022 de la Confédération. Au-delà du plan financier de la Confédération, ce sont les prévisions économiques de l'OFAS qui sont appliquées. Le facteur structurel est aussi déterminé par l'OFAS. Les hypothèses concernant l'évolution économique sont indiquées au-dessous des tableaux.

La Table 3 et la Table 5 présentent les effets financiers qu'auront les différentes mesures de la réforme AVS sur les prestations et les recettes AVS entre 2021 (année d'entrée en vigueur prévue de la réforme) et 2045.

Le budget AVS présenté dans la Table 2 et dans la Table 4 tient compte des effets financiers que les mesures prévues par la réforme auront sur les dépenses et les recettes AVS (cf. Table 3 et Table 5). Les effets du financement additionnel par le biais d'un relèvement proportionnel des taux de la TVA de 1,5 point de pourcentage sont également pris en considération.

Termes utilisés

Les termes qui figurent dans les deux tableaux du budget AVS (Table 1, 2 et Table 4) sont expliqués dans ce chapitre.

Dépenses

Table 1: Total dépenses

Les dépenses selon le droit en vigueur comprennent les rentes AVS, les transferts et remboursements de cotisations, les allocations pour impotents de l'AVS, les prestations à restituer (et les amortissements), les frais des mesures individuelles (moyens auxiliaires, contribution d'assistance). A cela s'ajoutent les frais de subventions aux institutions ainsi que ceux d'instruction et d'administration.

Les dépenses relatives aux rentes AVS évoluent selon l'indice des rentes (adaptation des rentes tous les deux ans) et selon l'évolution de la population (y compris les rentiers à l'étranger ; l'effectif des rentiers est lié à l'évolution démographique).

Table 2 et Table 4: Total dépenses

Les dépenses avec la réforme représentent celles selon le droit en vigueur de la Table 1 auxquelles est ajouté le solde de toutes les mesures comprises dans la rubrique «Modification dépenses» de la Table 3 ou Table 5. Les chiffres constituant ce solde se trouvent dans la Table 3 ou Table 5 sous «Dépenses» et correspondent aux effets financiers des mesures suivantes sur les prestations AVS :

- harmonisation de l'âge de référence (65 ans) ;
- troisième année d'anticipation ;
- modification des taux de réduction pour l'anticipation ;
- modification des taux d'amélioration pour l'ajournement ;
- amélioration des rentes résultant des cotisations supplémentaires ;
- mesures de compensation.

Recettes

Table 1: Cotisations

Il s'agit des cotisations des assurés et des employeurs selon le droit en vigueur. Les cotisations évoluent avec la masse salariale.

Table 2 et Table 4: Cotisations

Les cotisations avec la réforme représentent celles selon le droit en vigueur de la Table 1 auxquelles est ajoutée la somme des recettes des cotisations provenant des mesures suivantes contenues dans la Table 3 ou Table 5 :

- harmonisation de l'âge de référence (recettes supplémentaires) ;
- troisième année d'anticipation (perte de recettes) ;
- mesures de compensation (perte de recettes).

Table 1: TVA

Cette rubrique contient les 83 % du produit du point de TVA («pour-cent démographique»). Le reste de 17 % est attribué à la Confédération selon le droit en vigueur. La croissance des recettes TVA en faveur de l'AVS est définie par l'AFC dans le cadre de l'horizon du budget et de la planification financière (actuellement de 2019 à 2022). Dès 2023, l'évolution de la TVA suit l'évolution de la masse salariale.

Table 2 et Table 4: TVA

Cette rubrique contient les 83 % du produit du point de TVA selon le droit en vigueur auxquels sont ajoutées les recettes provenant du relèvement proportionnel des taux de la TVA de 1,5 point de pourcentage, présentées dans la rubrique «Recettes TVA» de la colonne «Financement additionnel» dans la Table 3 ou Table 5.

Table 1, 2 et Table 4: Contribution Confédération

Il s'agit de la contribution de la Confédération aux dépenses de l'AVS fixée à 19,55 % des dépenses annuelles de l'AVS (selon l'art. 103, al. 1, LAVS) selon le droit en vigueur. La contribution de la Confédération suit l'évolution des dépenses de l'AVS.

Autres recettes

Il s'agit de l'impôt sur les maisons de jeux et des recettes provenant des actions récursoires contre les tiers responsables. Concernant l'impôt sur les maisons de jeux, l'évolution suit l'indice des salaires. Ce montant est identique dans la Tablette 1, 2 et Tablette 4.

Total (recettes)

Le total des recettes comprend les rubriques suivantes:

- cotisations ;
- TVA ;
- contribution Confédération ;
- autres recettes.

Résultat de répartition

Le résultat de répartition est la différence entre les recettes et les dépenses de l'AVS.

Rendement capital

Produit des placements

Cette rubrique inclut le résultat des placements (quote-part AVS) et les intérêts (chargés à l'AI) en faveur de l'AVS sur le report de la dette.

Résultat d'exploitation

Le résultat d'exploitation est obtenu par la différence entre toutes les recettes (y compris le produit des placements) et toutes les dépenses. Elle s'obtient également en ajoutant au résultat de répartition le produit des placements.

Etat du fonds AVS

La rubrique «Compte de capital AVS» contient le compte de capital AVS à la fin de chaque année en ajoutant le résultat d'exploitation au compte de capital de la dernière période comptable. Dans la pratique, ce résultat ne peut pas être obtenu directement avec les chiffres du tableau vu les différences des facteurs d'escompte. La rubrique «Compte de capital AVS sans les dettes de l'AI» présente l'état du fonds AVS après déduction des fonds prêtés à l'AI.

Indicateurs

Dépenses en pourcent de la masse salariale AVS

Il s'agit du taux des dépenses, à savoir les dépenses totales exprimées en pourcent de la somme des salaires AVS sur laquelle les cotisations sont prélevées. Cette valeur indique le taux des cotisations qui serait nécessaire pour financer l'assurance uniquement par les cotisations des assurés et des employeurs.

Résultat de répartition en points de TVA

Il s'agit du nombre de points de TVA équivalant au résultat de répartition. Afin d'obtenir un résultat de répartition nul en 2017, 0,4 point de TVA serait nécessaire.

Résultat de répartition en pourcent des salaires

Il s'agit du résultat de répartition exprimé en pourcentage de la masse salariale. Afin d'obtenir un résultat de répartition nul en 2017, environ 0,3 pourcent de la somme des salaires serait nécessaire.

Compte de capital AVS en pourcent des dépenses

Selon l'art. 107, al. 3, LAVS, le Fonds de compensation AVS ne doit pas, à la fin de l'année, tomber en dessous du montant des dépenses annuelles. En 2017, cette condition était remplie (106 %).

Compte de capital AVS sans les dettes de l'AI en pour-cent des dépenses

En 2017, si l'on déduit les fonds prêtés à l'AI, l'AVS dispose d'un montant de 35 470 millions de francs, ce qui correspond à 82 % des dépenses.

Indice du taux de remplacement

L'indice du taux de remplacement est calculé comme le rapport entre l'indice de la rente minimale et l'indice des salaires, la base de 100 % étant fixée en 1980. Il s'agit d'un indicateur qui montre dans quelle mesure un revenu qui suit l'indice des salaires est couvert par la rente minimale. L'indice est de 89,9 % en 2017.

Budget de l'AVS selon le droit en vigueur

Montants en millions de francs / aux prix de 2018

Situation : décompte 2017

Année	Dépenses	Recettes					Résultat répartition	Rendement capital	Résultat d'exploitation	État du fonds AVS		Indicateurs					
		Total dépenses	Cotisations	TVA	Contribution Confédération	Autres recettes				Total recettes	Résultat de répartition	Produit des placements	Résultat d'exploitation	Compte de capital AVS	Compte de capital AVS sans les dettes de l'AI	Dépenses en % de la masse salariale AVS	Résultat de répartition en points de TVA
		1)	2)	3)													
2017	43 292	31 143	2 369	8 464	277	42 253	-1 039	2 126	1 087	45 755	35 470	11.6	-0.4	-0.3	106	82	89.9
2018	44 116	31 738	2 445	8 625	276	43 084	-1 032	910	-122	45 632	35 348	11.6	-0.4	-0.3	103	80	89.5
2019	44 962	32 164	2 492	8 790	271	43 717	-1 245	835	-410	44 860	34 658	11.7	-0.4	-0.3	100	77	89.7
2020	45 508	32 607	2 535	8 897	266	44 304	-1 204	840	-363	44 097	34 102	11.7	-0.4	-0.3	97	75	88.8
2021	47 068	33 100	2 582	9 202	261	45 145	-1 923	931	-992	42 668	32 833	11.9	-0.6	-0.5	91	70	89.6
2022	47 567	33 577	2 620	9 299	258	45 755	-1 813	891	-922	41 324	31 934	11.9	-0.6	-0.5	87	67	88.2
2023	49 378	34 173	2 666	9 653	256	46 748	-2 630	839	-1 791	39 124	30 210	12.1	-0.8	-0.6	79	61	89.1
2024	50 153	34 764	2 713	9 805	253	47 534	-2 619	777	-1 841	36 895	28 753	12.1	-0.8	-0.6	74	57	87.5
2025	52 358	35 345	2 758	10 236	251	48 590	-3 768	698	-3 071	33 459	26 024	12.4	-1.1	-0.9	64	50	88.2
2026	53 315	35 918	2 803	10 423	248	49 392	-3 923	600	-3 323	29 805	23 382	12.4	-1.2	-0.9	56	44	86.6
2027	56 094	36 483	2 847	10 966	246	50 543	-5 552	473	-5 079	24 431	19 011	12.9	-1.6	-1.3	44	34	87.6
2028	57 106	37 042	2 890	11 164	244	51 340	-5 767	321	-5 446	18 743	14 623	12.9	-1.7	-1.3	33	26	86.0
2029	59 853	37 602	2 934	11 701	241	52 478	-7 375	137	-7 237	11 320	8 455	13.3	-2.1	-1.6	19	14	87.0
2030	60 823	38 171	2 978	11 891	239	53 280	-7 543	-71	-7 614	3 594	2 279	13.3	-2.1	-1.7	6	4	85.4
2031	63 533	38 752	3 024	12 421	237	54 433	-9 099	-310	-9 409	-5 851	-5 851	13.7	-2.5	-2.0	-9	-9	86.2
2032	64 353	39 341	3 069	12 581	235	55 226	-9 127	-575	-9 701	-15 494	-15 494	13.7	-2.5	-1.9	-24	-24	84.6
2033	67 149	39 934	3 116	13 128	232	56 410	-10 739	-895	-11 634	-26 975	-26 975	14.1	-2.9	-2.3	-40	-40	85.7
2034	67 745	40 522	3 162	13 244	230	57 158	-10 587	-1 236	-11 823	-38 531	-38 531	14.0	-2.8	-2.2	-57	-57	84.1
2035	70 377	41 107	3 207	13 759	228	58 301	-12 076	-1 611	-13 687	-51 837	-51 837	14.3	-3.1	-2.5	-74	-74	85.1
2036	70 779	41 688	3 252	13 837	226	59 004	-11 775	-2 004	-13 779	-65 102	-65 102	14.2	-3.0	-2.4	-92	-92	83.6
2037	73 197	42 259	3 297	14 310	224	60 090	-13 107	-2 426	-15 533	-79 991	-79 991	14.5	-3.3	-2.6	-109	-109	84.5
2038	73 394	42 826	3 341	14 348	221	60 737	-12 657	-2 863	-15 520	-94 718	-94 718	14.3	-3.1	-2.5	-129	-129	82.9
2039	75 883	43 389	3 385	14 835	220	61 828	-14 055	-3 330	-17 385	-111 165	-111 165	14.6	-3.4	-2.7	-146	-146	84.0
2040	75 933	43 950	3 429	14 845	217	62 441	-13 492	-3 811	-17 303	-127 367	-127 367	14.5	-3.3	-2.6	-168	-168	82.5
2041	78 074	44 512	3 473	15 263	215	63 464	-14 610	-4 317	-18 927	-145 033	-145 033	14.7	-3.5	-2.7	-186	-186	83.2
2042	78 062	45 074	3 517	15 261	213	64 065	-13 997	-4 833	-18 830	-162 427	-162 427	14.5	-3.3	-2.6	-208	-208	81.7
2043	80 397	45 633	3 560	15 718	211	65 122	-15 274	-5 377	-20 651	-181 470	-181 470	14.8	-3.6	-2.8	-226	-226	82.6
2044	80 379	46 188	3 604	15 714	209	65 715	-14 664	-5 934	-20 598	-200 271	-200 271	14.6	-3.4	-2.7	-249	-249	81.1
2045	82 941	46 739	3 647	16 215	207	66 807	-16 133	-6 523	-22 657	-220 945	-220 945	14.9	-3.7	-2.9	-266	-266	82.2

Explications

- 1) 1.0 point (proportionnel) ; uniquement part AVS (83 % des recettes).
- 2) La contribution de la Confédération correspond à 19,55 % des dépenses de l'AVS.
- 3) Produit des maisons de jeu, produits des actions récursives, divers.

Hypothèses concernant l'évolution économique en % :

OFAS / Version 12.06.2018 / 18.6.2018

Année	2018	2019	2020	2021	2022	dès 2023
Indice des salaires	0.7	1.0	1.2	1.5	1.5	1.9
Changement structurel	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Prix	0.6	0.7	0.9	1.0	1.0	1.0

Adaptation des rentes tous les deux ans

Scénario A-00-2015 Office fédéral de la statistique OFS

Tabelle 2

Budget de l'AVS selon Stabilisation de l'AVS (AVS 21) Variante 400 millions de francs

Montants en millions de francs / aux prix de 2018

Situation : décompte 2017

Année	Dépenses Total dépenses	Recettes					Résultat répartition	Rende- ment capital Produit des placements	Résultat d'ex- ploitation Résultat d'exploita- tion	État du fonds AVS		Indicateurs					
		Cotisations	TVA	Contribution Confé- dération	Autres recettes	Total recettes				Résultat de répartition	Compte de capital AVS	Compte de capital AVS sans les dettes de l'AI	Dépenses en % de la masse salariale AVS	Résultat de répartition en points de TVA	Résultat de répartition en % des salaires	Compte de capital AVS en % des dépenses	Compte de capital AVS sans les dettes de l'AI en % des dépenses
			1)	2)	3)												
2017	43 292	31 143	2 369	8 464	277	42 253	-1 039	2 126	1 087	45 755	35 470	11.6	-0.4	-0.3	106	82	89.9
2018	44 116	31 738	2 445	8 625	276	43 084	-1 032	910	-122	45 632	35 348	11.6	-0.4	-0.3	103	80	89.5
2019	44 962	32 164	2 492	8 790	271	43 717	-1 245	835	-410	44 860	34 658	11.7	-0.4	-0.3	100	77	89.7
2020	45 508	32 607	2 535	8 897	266	44 304	-1 204	840	-363	44 097	34 102	11.7	-0.4	-0.3	97	75	88.8
2021	47 068	33 100	6 269	9 202	261	48 832	1 763	973	2 736	46 396	36 561	11.9	0.6	0.4	99	78	89.6
2022	47 537	33 531	7 355	9 294	258	50 438	2 901	1 055	3 955	49 892	40 502	11.9	0.9	0.7	105	85	88.2
2023	49 139	34 135	7 485	9 607	256	51 483	2 344	1 151	3 494	52 893	43 979	12.1	0.7	0.6	108	89	89.1
2024	49 683	34 742	7 615	9 713	253	52 323	2 640	1 248	3 888	56 257	48 114	12.0	0.8	0.6	113	97	87.5
2025	51 628	35 340	7 742	10 093	251	53 426	1 798	1 340	3 138	58 838	51 403	12.2	0.5	0.4	114	100	88.2
2026	52 563	35 914	7 868	10 276	248	54 306	1 743	1 422	3 165	61 420	54 997	12.3	0.5	0.4	117	105	86.6
2027	55 334	36 481	7 991	10 818	246	55 536	202	1 481	1 683	62 495	57 075	12.7	0.1	0.0	113	103	87.6
2028	56 379	37 043	8 113	11 022	244	56 422	43	1 521	1 564	63 440	59 321	12.7	0.0	0.0	113	105	86.0
2029	59 202	37 605	8 236	11 574	241	57 656	-1 546	1 535	-11	62 801	59 936	13.2	-0.4	-0.3	106	101	87.0
2030	60 302	38 176	8 361	11 789	239	58 564	-1 737	1 527	-211	61 969	60 654	13.2	-0.5	-0.4	103	101	85.4
2031	63 007	38 858	8 488	12 318	237	59 900	-3 107	1 495	-1 612	59 744	59 744	13.6	-0.9	-0.7	95	95	86.2
2032	63 844	39 447	8 617	12 482	235	60 780	-3 064	1 445	-1 619	57 533	57 533	13.6	-0.8	-0.7	90	90	84.6
2033	66 639	40 041	8 746	13 028	232	62 047	-4 592	1 347	-3 245	53 718	53 718	13.9	-1.2	-1.0	81	81	85.7
2034	67 274	40 628	8 875	13 152	230	62 886	-4 389	1 233	-3 155	50 031	50 031	13.9	-1.2	-0.9	74	74	84.1
2035	69 896	41 213	9 003	13 665	228	64 108	-5 788	1 094	-4 694	44 841	44 841	14.2	-1.5	-1.2	64	64	85.1
2036	70 346	41 793	9 130	13 753	226	64 901	-5 444	942	-4 502	39 895	39 895	14.1	-1.4	-1.1	57	57	83.6
2037	72 770	42 361	9 255	14 226	224	66 067	-6 703	768	-5 935	33 565	33 565	14.4	-1.7	-1.3	46	46	84.5
2038	72 988	42 927	9 380	14 269	221	66 797	-6 191	585	-5 606	27 627	27 627	14.2	-1.5	-1.2	38	38	82.9
2039	75 479	43 489	9 503	14 756	220	67 967	-7 511	380	-7 131	20 222	20 222	14.5	-1.8	-1.4	27	27	84.0
2040	75 528	44 050	9 626	14 766	217	68 659	-6 869	159	-6 700	13 322	13 322	14.4	-1.7	-1.3	18	18	82.5
2041	77 651	44 614	9 749	15 181	215	69 759	-7 892	-59	-7 951	5 239	5 239	14.6	-1.7	-1.5	7	7	83.2
2042	77 643	45 177	9 872	15 179	213	70 441	-7 202	-290	-7 492	-2 305	-2 305	14.4	-1.7	-1.3	-3	-3	81.7
2043	79 937	45 738	9 995	15 628	211	71 572	-8 366	-1 540	-8 906	-11 188	-11 188	14.6	-2.0	-1.5	-14	-14	82.6
2044	79 904	46 296	10 116	15 621	209	72 243	-7 661	-794	-8 455	-19 532	-19 532	14.5	-1.8	-1.4	-24	-24	81.1
2045	82 442	46 851	10 237	16 118	207	73 412	-9 030	-1 072	-10 102	-29 441	-29 441	14.7	-2.1	-1.6	-36	-36	82.2

Explications

- 1) 1,0 point de pourcentage (proportionnel) ; seulement part de l'AVS (83 % des recettes). Y. c. financement additionnel (100 % des recettes).
- 2) La contribution de la Confédération correspond à 19,55 % des dépenses de l'AVS.
- 3) Produit des maisons de jeu, produits des actions récursives, divers.

Hypothèses concernant l'évolution économique en % :

OFAS / Version 12.6.2018 / 20.6.2018

Année	2018	2019	2020	2021	2022	dès 2023
Indice des salaires	0.7	1.0	1.2	1.5	1.5	1.9
Changement structurel	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Prix	0.6	0.7	0.9	1.0	1.0	1.0

Adaptation des rentes tous les deux ans

Scénario A-00-2015 Office fédéral de la statistique OFS

Conséquences financières des mesures selon Stabilisation de l'AVS (AVS 21) Variante 400 millions de francs

Montants en millions de francs / aux prix de 2018

Situation : décompte 2017

Année	Âge de référence		Anticipation 3e année		Réduction anticipation	Supplément ajournement	Amélioration rente	Mesures de compensation			Modification dépenses	Contribution Confédération	Modification recettes	Financement additionnel		Effet total
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Recettes	Solde de toutes les mesures	Recettes	Solde de toutes les mesures	Recettes TVA	Recettes cotisations	Recettes - Dépenses
	1)		2)		3)	4)	5)	6)				7)		8)	9)	
2021	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3 687	0	3 687
2022	- 214	28	157	- 32	8	3	0	15	0	- 42	- 30	- 6	- 52	4 735	0	4 713
2023	- 496	65	207	- 44	17	2	2	30	0	- 59	- 239	- 47	- 84	4 819	0	4 973
2024	- 780	104	233	- 54	25	1	5	47	0	- 72	- 469	- 92	- 113	4 902	0	5 258
2025	- 1 110	147	263	- 65	35	- 1	11	72	0	- 87	- 730	- 143	- 148	4 984	0	5 566
2026	- 1 181	159	257	- 70	44	- 2	20	110	0	- 93	- 752	- 147	- 151	5 065	0	5 666
2027	- 1 257	167	252	- 72	55	- 3	35	157	0	- 97	- 761	- 149	- 151	5 145	0	5 754
2028	- 1 276	174	236	- 74	64	- 4	49	204	0	- 99	- 727	- 142	- 141	5 223	0	5 809
2029	- 1 284	177	215	- 74	74	- 6	64	286	0	- 99	- 651	- 127	- 124	5 302	0	5 829
2030	- 1 275	179	192	- 75	83	- 7	77	408	0	- 100	- 521	- 102	- 98	5 382	0	5 806
2031	- 1 274	180	169	- 75	94	- 8	93	401	0	- 525	- 103	3		5 464	0	5 992
2032	- 1 248	181	144	- 75	102	- 10	106	397	0	- 508	- 99	7		5 547	0	6 062
2033	- 1 249	182	122	- 75	113	- 11	123	393	0	- 510	- 100	7		5 631	0	6 147
2034	- 1 197	180	93	- 75	121	- 12	136	389	0	- 471	- 92	14		5 714	0	6 198
2035	- 1 208	180	72	- 74	132	- 13	153	384	0	- 481	- 94	12		5 796	0	6 288
2036	- 1 148	179	45	- 74	137	- 14	166	380	0	- 434	- 85	19		5 878	0	6 331
2037	- 1 139	177	22	- 75	146	- 15	184	376	0	- 427	- 83	19		5 958	0	6 404
2038	- 1 114	177	5	- 75	151	- 16	198	371	0	- 405	- 79	22		6 038	0	6 465
2039	- 1 112	177	- 13	- 77	156	- 17	216	367	0	- 404	- 79	21		6 118	0	6 543
2040	- 1 108	179	- 25	- 79	155	- 17	227	363	0	- 404	- 79	21		6 197	0	6 623
2041	- 1 131	183	- 37	- 81	160	- 18	244	358	0	- 423	- 83	19		6 276	0	6 718
2042	- 1 121	186	- 46	- 83	159	- 18	254	354	0	- 419	- 82	21		6 355	0	6 795
2043	- 1 168	190	- 55	- 86	162	- 18	271	349	0	- 459	- 90	15		6 434	0	6 908
2044	- 1 180	196	- 61	- 88	161	- 18	280	344	0	- 475	- 93	16		6 513	0	7 003
2045	- 1 204	202	- 75	- 90	164	- 19	296	339	0	- 498	- 97	15		6 590	0	7 103

Explications

OFAS / Version 12.6.2018 / 20.6.2018

- 1) L'âge de référence pour les hommes et les femmes est de 65 ans. Les femmes ont une rente ordinaire AVS un an plus tard (réduction des dépenses) et elles paient un an de plus les cotisations AVS (recettes supplémentaires).
- 2) La rente AVS peut être anticipée trois avant l'âge de référence, contre deux ans actuellement. Cette année supplémentaire conduit à des dépenses supplémentaires, mais aussi à une diminution des recettes de cotisations.
- 3) À cause de l'augmentation de l'espérance de vie, les taux de réduction pour anticipation de la rente seront adaptés.
- 4) À cause de l'augmentation de l'espérance de vie, les suppléments d'ajournement de la rente AVS devront être adaptés.
- 5) Celui qui poursuit une activité lucrative au-delà de l'âge de référence peut améliorer sa rente. Ce n'est pas possible aujourd'hui.
- 6) Les mesures de compensation atteindront 400 millions de francs en 2030. Anticipation de la rente à de meilleures conditions jusqu'en 2030.
- 7) La Confédération couvre 19,55 % des dépenses de l'AVS. La modification des dépenses de l'AVS conduit automatiquement à une modification de la contribution de la Confédération.
- 8) Pour financer l'évolution démographique, relèvement (proportionnel) de la TVA de 1,5 point de pourcentage en faveur de l'AVS (2021: 1,5).
- 9) Pour financer les mesures de compensation, relèvement des cotisations salariales de 0,0 point de pourcentage (2021: 0,0).

Budget de l'AVS selon Stabilisation de l'AVS (AVS 21) Variante 800 millions de francs

Montants en millions de francs / aux prix de 2018

Situation : décompte 2017

Année	Dépenses Total dépenses	Recettes					Résultat répartition	Rende- ment capital	Résultat d'ex- ploitation	État du fonds AVS		Indicateurs					
		Cotisations	TVA	Contribution Confé- dération	Autres recettes	Total recettes	Résultat de répartition	Produit des placements	Résultat d'exploita- tion	Compte de capital AVS	Compte de capital AVS sans les dettes de l'AI	Dépenses en % de la masse salariale AVS	Résultat de répartition en points de TVA	Résultat de répartition en % des salaires	Compte de capital AVS en % des dépenses	Compte de capital AVS sans les dettes de l'AI en % des dépenses	Indice trauc de rem- placement (1980=100)
2017	43 292	31 143	2 369	8 464	277	42 253	-1 039	2 126	1 087	45 755	35 470	11.6	-0.4	-0.3	106	82	89.9
2018	44 116	31 738	2 445	8 625	276	43 084	-1 032	910	-122	45 632	35 348	11.6	-0.4	-0.3	103	80	89.5
2019	44 962	32 164	2 492	8 790	271	43 717	-1 245	835	-410	44 860	34 658	11.7	-0.4	-0.3	100	77	89.7
2020	45 508	32 607	2 535	8 897	266	44 304	-1 204	840	-363	44 097	34 102	11.7	-0.4	-0.3	97	75	88.8
2021	47 068	33 100	6 269	9 202	261	48 832	1 763	973	2 736	46 396	36 561	11.9	0.6	0.4	99	78	89.6
2022	47 544	33 531	7 355	9 295	258	50 439	2 895	1 055	3 949	49 886	40 496	11.9	0.9	0.7	105	85	88.2
2023	49 173	34 135	7 485	9 613	256	51 489	2 317	1 150	3 467	52 859	43 945	12.1	0.7	0.6	107	89	89.1
2024	49 762	34 742	7 615	9 728	253	52 338	2 576	1 246	3 823	56 158	48 016	12.0	0.8	0.6	113	96	87.5
2025	51 775	35 340	7 742	10 122	251	53 455	1 680	1 335	3 014	58 616	51 181	12.3	0.5	0.4	113	99	88.2
2026	52 757	35 914	7 868	10 314	248	54 344	1 587	1 413	3 000	61 036	54 613	12.3	0.5	0.4	116	104	86.6
2027	55 575	36 481	7 991	10 865	246	55 583	8	1 466	1 474	61 905	56 485	12.8	0.0	0.0	111	102	87.6
2028	56 663	37 043	8 113	11 078	244	56 477	-186	1 499	1 314	62 606	58 486	12.8	-0.1	0.0	110	103	86.0
2029	59 537	37 605	8 236	11 639	241	57 722	-1 815	1 505	-310	61 676	58 811	13.3	-0.5	-0.4	104	99	87.0
2030	60 677	38 176	8 361	11 862	239	58 638	-2 040	1 488	-552	60 514	59 199	13.3	-0.6	-0.4	100	98	85.4
2031	63 390	38 858	8 488	12 393	237	59 975	-3 415	1 446	-1 969	57 946	57 946	13.7	-0.9	-0.7	91	91	86.2
2032	64 222	39 447	8 617	12 555	235	60 854	-3 368	1 386	-1 982	55 390	55 390	13.6	-0.9	-0.7	86	86	84.6
2033	67 024	40 041	8 746	13 103	232	62 122	-4 901	1 277	-3 624	51 218	51 218	14.0	-1.3	-1.0	76	76	85.7
2034	67 652	40 628	8 875	13 226	230	62 959	-4 692	1 153	-3 539	47 171	47 171	13.9	-1.2	-1.0	70	70	84.1
2035	70 279	41 213	9 003	13 739	228	64 183	-6 095	1 003	-5 092	41 612	41 612	14.3	-1.6	-1.2	59	59	85.1
2036	70 720	41 793	9 130	13 826	226	64 975	-5 745	840	-4 905	36 295	36 295	14.2	-1.5	-1.2	51	51	83.6
2037	73 148	42 361	9 255	14 300	224	66 141	-7 007	655	-6 352	29 584	29 584	14.5	-1.8	-1.4	40	40	84.5
2038	73 358	42 927	9 380	14 341	221	66 869	-6 489	462	-6 027	23 264	23 264	14.3	-1.6	-1.3	32	32	82.9
2039	75 851	43 489	9 503	14 829	220	68 040	-7 811	245	-7 566	15 468	15 468	14.6	-1.9	-1.5	20	20	84.0
2040	75 892	44 050	9 626	14 837	217	68 730	-7 161	22	-7 139	8 175	8 175	14.4	-1.7	-1.4	11	11	82.5
2041	78 012	44 614	9 749	15 251	215	69 830	-8 182	-218	-306	-306	-306	14.6	-2.0	-1.5	0	0	83.2
2042	77 992	45 177	9 872	15 248	213	70 510	-7 483	-460	-7 943	-8 246	-8 246	14.5	-1.8	-1.4	-11	-11	81.7
2043	80 284	45 738	9 995	15 696	211	71 640	-8 645	-722	-9 367	-17 531	-17 531	14.7	-2.0	-1.6	-22	-22	82.6
2044	80 238	46 296	10 116	15 687	209	72 308	-7 929	-988	-8 917	-26 274	-26 274	14.5	-1.8	-1.4	-33	-33	81.1
2045	82 772	46 851	10 237	16 182	207	73 477	-9 295	-1 277	-10 572	-36 586	-36 586	14.8	-2.1	-1.7	-44	-44	82.2

Explications

- 1) 1,0 point de pourcentage (proportionnel) ; seulement part de l'AVS (83 % des recettes) . Y. c. financement additionnel (100 % des recettes).
- 2) La contribution de la Confédération correspond à 19,55 % des dépenses de l'AVS.
- 3) Produit des maisons de jeu, produits des actions récursives, divers.

Hypothèses concernant l'évolution économique en % :

OFAS / Version 12.6.2018 / 20.6.2018

Année	2018	2019	2020	2021	2022	dès 2023
Indice des salaires	0.7	1.0	1.2	1.5	1.5	1.9
Changement structurel	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Prix	0.6	0.7	0.9	1.0	1.0	1.0

Adaptation des rentes tous les deux ans

Scénario A-00-2015 Office fédéral de la statistique OFAS

Conséquences financières des mesures selon Stabilisation de l'AVS (AVS 21) Variante 800 millions de francs

Montants en millions de francs / aux prix de 2018

Situation : décompte 2017

Année	Âge de référence		Anticipation 3e année		Réduction anticipation	Supplément ajournement	Amélioration rente	Mesures de compensation			Modification dépenses	Contribution Confédération	Modification recettes	Financement additionnel		Effet total
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Dépenses	Recettes	Solde de toutes les mesures	Recettes	Solde de toutes les mesures	Recettes TVA	Recettes cotisations	Recettes - Dépenses
	1)		2)		3)	4)	5)	6)	7)		8)		9)	10)		
2021	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3 687	0	3 687	
2022	-214	28	157	-32	8	3	0	15	7	-42	-23	-4	4 735	0	4 707	
2023	-496	65	207	-44	17	2	2	30	34	-59	-205	-40	4 819	0	4 946	
2024	-780	104	233	-54	25	1	5	47	79	-72	-391	-76	4 902	0	5 195	
2025	-1 110	147	263	-65	35	-1	11	72	147	-87	-582	-114	4 984	0	5 448	
2026	-1 181	159	257	-70	44	-2	20	110	193	-93	-558	-109	5 065	0	5 510	
2027	-1 257	167	252	-72	55	-3	35	157	242	-97	-519	-101	5 145	0	5 560	
2028	-1 276	174	236	-74	64	-4	49	204	284	-99	-443	-87	5 223	0	5 581	
2029	-1 284	177	215	-74	74	-6	64	286	335	-99	-316	-62	5 302	0	5 560	
2030	-1 275	179	192	-75	83	-7	77	408	375	-100	-146	-28	5 382	0	5 504	
2031	-1 274	180	169	-75	94	-8	93	401	383	0	-143	-28	5 464	0	5 685	
2032	-1 248	181	144	-75	102	-10	106	397	378	0	-130	-25	5 547	0	5 758	
2033	-1 249	182	122	-75	113	-11	123	393	384	0	-125	-25	5 631	0	5 838	
2034	-1 197	180	93	-75	121	-12	136	389	378	0	-93	-18	5 714	0	5 894	
2035	-1 208	180	72	-74	132	-13	153	384	382	0	-98	-19	5 796	0	5 981	
2036	-1 148	179	45	-74	137	-14	166	380	374	0	-60	-12	5 878	0	6 030	
2037	-1 139	177	22	-75	146	-15	184	376	378	0	-49	-10	5 958	0	6 100	
2038	-1 114	177	5	-75	151	-16	198	371	369	0	-36	-7	6 038	0	6 168	
2039	-1 112	177	-13	-77	156	-17	216	367	372	0	-32	-6	6 118	0	6 244	
2040	-1 108	179	-25	-79	155	-17	227	363	363	0	-41	-8	6 197	0	6 330	
2041	-1 131	183	-37	-81	160	-18	244	358	361	0	-62	-12	6 276	0	6 428	
2042	-1 121	186	-46	-83	159	-18	254	354	349	0	-69	-14	6 355	0	6 514	
2043	-1 168	190	-55	-86	162	-18	271	349	347	0	-112	-22	6 434	0	6 629	
2044	-1 180	196	-61	-88	161	-18	280	344	333	0	-141	-28	6 513	0	6 735	
2045	-1 204	202	-75	-90	164	-19	296	339	330	0	-169	-33	6 590	0	6 838	

Explications

OFAS / Version 12.6.2018 / 20.6.2018

- 1) L'âge de référence pour les hommes et les femmes est de 65 ans. Les femmes ont une rente ordinaire AVS un an plus tard (réduction des dépenses) et elles paient un an de plus les cotisations AVS (recettes supplémentaires).
- 2) La rente AVS peut être anticipée trois ans avant l'âge de référence, contre deux ans actuellement. Cette année supplémentaire conduit à des dépenses supplémentaires, mais aussi à une diminution des recettes de cotisations.
- 3) À cause de l'augmentation de l'espérance de vie, les taux de réduction pour anticipation de la rente seront adaptés.
- 4) À cause de l'augmentation de l'espérance de vie, les suppléments d'ajournement de la rente AVS devront être adaptés.
- 5) Celui qui poursuit une activité lucrative au-delà de l'âge de référence peut améliorer sa rente. Ce n'est pas possible aujourd'hui.
- 6) Les mesures de compensation atteindront 800 millions de francs en 2030. Anticipation de la rente à de meilleures conditions jusqu'en 2030.
- 7) Les mesures de compensation atteindront 800 millions de francs en 2030. Amélioration maximale de 12 % pour les moyens revenus des femmes uniquement, jusqu'en 2030.
- 8) La Confédération couvre 19,55 % des dépenses de l'AVS. La modification des dépenses de l'AVS conduit automatiquement à une modification de la contribution de la Confédération.
- 9) Pour financer l'évolution démographique, relèvement (proportionnel) de la TVA de 1,5 point de pourcentage en faveur de l'AVS (2021: 1,5).
- 10) Pour financer les mesures de compensation, relèvement des cotisations salariales de 0,0 point de pourcentage (2021: 0,0).